

LES FINANCES LOCALES DEPUIS LA CRISE ÉCONOMIQUE DE 1931

Thèse pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le 6 juin 1942

PAR

Raymond CARCHON

JURY DE LA THÈSE :

Président . . .	M. ROLLAND, <i>Professeur.</i>
Suffragants . . .	{ MM. MESTRE, <i>Professeur.</i>
	{ LAUFENBURGER, <i>Professeur.</i>

P A R I S

LIBRAIRIE GENERALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

R. PICHON et R. DURAND-AUZIAS

20, Rue Soufflot, 20

1942

THÈSE POUR LE DOCTORAT

***La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses •
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.***

LES FINANCES LOCALES DEPUIS LA CRISE ÉCONOMIQUE DE 1931

Thèse pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le 6 juin 1942

PAR

Raymond CARCHON

JURY DE LA THÈSE :

Président . . .	M. ROLLAND, <i>Professeur.</i>
Suffragants . .	{ MM. MESTRE, <i>Professeur.</i>
	{ LAUFENBURGER, <i>Professeur.</i>

P A R I S

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

R. PICHON et R. DURAND-AUZIAS

20, Rue Soufflot, 20

1942

INTRODUCTION

Les Finances Locales ont fait l'objet d'une remarquable thèse de doctorat soutenue en 1930 par M. Georges ASSEMAT. Après avoir exposé la situation des départements et des communes, l'auteur a étudié les diverses opinions doctrinales et les projets présentés depuis la réforme des impôts d'Etat. C'est en effet au moment où cette réforme a été réalisée que le problème des Finances Locales s'est posé avec acuité.

M. ASSEMAT termine son étude en brossant les grandes lignes d'un projet tendant à substituer aux centimes additionnels et aux fonds communs, des « impositions locales », de tarifs autonomes et répondant aux mêmes principes que les impôts d'Etat. L'idée dominante de cette réforme de structure repose sur la création d'impôts locaux liés aux impôts d'Etat sur le revenu comme ils l'étaient aux « quatre vieilles » avant la réforme de 1914-1917. Les abattements à la base seraient supprimés dans l'assiette des impôts locaux afin d'éviter que trop d'assujettis aux centimes échappent aux nouvelles impositions. Le projet serait complété :

— Par la création d'une caisse d'avances aux collectivités (Caisse de crédit aux Départements et aux Communes).

— Par l'institution d'un fonds commun destiné à aider les collectivités pauvres.

Dans sa thèse, M. ASSEMAT ayant fait le point de la question des Finances Locales en 1930, nous nous efforcerons ici de dresser un tableau d'ensemble de l'évolu-

tion qui s'est produite depuis cette époque, en laissant de côté la Ville de Paris et le département de la Seine.

*
**

Le problème des Finances Locales s'est posé au moment de la réforme des impôts d'Etat et de la substitution des impôts sur le revenu aux « quatre vieilles » (impôt foncier, contribution personnelle mobilière, patente, portes et fenêtres). Quand est intervenue cette réforme, le législateur n'a pas modifié les impôts locaux qui ont été désormais assis sur les principaux des anciennes contributions devenus des principaux « fictifs ».

C'est cette fiscalité que les auteurs et les hommes politiques qui se sont préoccupés des Finances Locales, ont rendu responsable des difficultés financières rencontrées par les départements et les communes.

Une telle conception est sans doute justifiée. Nous verrons en effet que le défaut d'élasticité des centimes rend difficile le relèvement des finances compromises.

Mais, ce sont surtout les défaillances de l'autorité de tutelle qui ont été à l'origine de la situation obérée des finances de certains départements et de certaines communes. Cette défaillance a existé à tous les échelons, aussi bien à l'échelon préfectoral, à l'échelon ministériel, qu'à l'échelon juridictionnel.

A l'échelon préfectoral, certains préfets, anciens hommes politiques, ont été nommés par l'exécutif, en dehors de toute considération administrative. La gestion financière des collectivités locales a beaucoup souffert de cet état de choses. C'est en général au moment où la situation d'une commune était irrémédiablement compromise que le Préfet saisissait l'autorité supérieure.

Dans le cas de villes administrées par des maires parlementaires, le Préfet était même paralysé dans son action par la personnalité du magistrat municipal.

A l'insuffisance de certains Préfets, sont venues s'ajouter les conséquences de la réforme opérée en 1926, qui, dans un souci d'économie budgétaire, a supprimé plus de cent sous-préfectures. La tutelle, contrepoids nécessaire de tout régime administratif décentralisé, se voyait ainsi privée d'une partie de ses moyens d'action ; il ne faut pas mésestimer, en effet, le rôle du sous-préfet, intermédiaire indispensable entre la commune et le Préfet (1). Les maires des collectivités rurales, qui hésitent à demander conseil au Préfet, personnage trop considérable, franchissent plus volontiers la porte de la sous-préfecture.

A l'échelon ministériel, les défaillances n'ont pas été moindres. Le rôle d'une Administration centrale est de donner des directives générales, mais encore faut-il que ces directives soient suivies. Or il faut reconnaître qu'elles ont été parfois mal interprétées et qu'elles sont souvent restées lettre morte.

Enfin, le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes portent une part de responsabilité. Ces deux hautes juridictions n'ont pas fait sentir leur influence en la matière avec suffisamment d'autorité.

Aussi, ne faut-il pas s'étonner, si, au cours de la période qui a précédé la guerre, la situation financière des collectivités locales a été en s'aggravant. La plupart des Gouvernements qui se sont succédés de 1936 à 1939 se sont intéressés à la question ; ils ont préparé des

(1) Les attributions du Sous-Préfet viennent d'ailleurs d'être accrues dans ce sens par l'article 35 de la loi du 28 février 1942 portant simplification et coordination de l'administration départementale et municipale (*Journal Officiel*, 11 avril 1942).

projets, mais on peut affirmer que rien de durable n'a été fait.

A la suite des événements de guerre, le problème des Finances Locales s'est à nouveau posé avec insistance. Il recevra plus aisément une solution depuis que le Gouvernement dispose du pouvoir législatif.

PLAN

Dans une première partie, nous étudierons les causes de la situation difficile des Finances Locales. La seconde sera consacrée aux projets de réforme et aux textes législatifs ou réglementaires de la période qui a précédé la guerre. Enfin, la troisième partie portera essentiellement sur les dispositions intervenues depuis la fin des hostilités.

PREMIÈRE PARTIE

LES CAUSES DE LA SITUATION DIFFICILE DES FINANCES LOCALES

La cause primordiale de l'existence d'un « problème » des Finances Locales est l'augmentation constante des dépenses. C'est précisément dans ce domaine que l'autorité de tutelle a été défailante. Nous avons assisté, au cours de ces dernières années, à une politique de laissez-faire qui, il faut le reconnaître, a été inspirée par les gouvernants eux-mêmes. Les communes et les départements ont imité leur tuteur dépensier.

Mais les recettes de l'Etat peuvent lui permettre à la rigueur de faire face aux augmentations de dépenses ; Il n'en est pas ainsi des ressources des collectivités locales. C'est ce déséquilibre entre les recettes et les dépenses qui engendrera les plus graves difficultés.

CHAPITRE PREMIER

L'AUGMENTATION DES DEPENSES

Si l'augmentation des dépenses résulte pour partie de causes indépendantes de la volonté des départements et des communes, il faut convenir que ceux-ci portent aussi une large part de responsabilité.

SECTION I

Les causes de l'augmentation des dépenses indépendantes de la volonté des collectivités locales

Ces causes sont :

- 1° La mise à la charge des collectivités de dépenses d'intérêt national.
- 2° La crise économique.
- 3° L'inflation monétaire.
- 4° Les lois sociales.

I. — MISE A LA CHARGE DES COLLECTIVITÉS LOCALES DE DÉPENSES D'INTÉRÊT NATIONAL

On a cherché la justification de l'augmentation des dépenses communales et départementales dans l'importance de plus en plus considérable des charges d'intérêt général — incombant de ce fait à l'Etat — imposées aux budgets secondaires. En somme, le reproche essentiel toucherait la mauvaise répartition des dépenses entre l'Etat, d'une part, les collectivités locales, d'autre part.

Les dépenses qui devraient faire l'objet d'une « réintégration » au budget général se répartissent ainsi :

- Dépenses d'assistance.
- Dépenses d'administration générale.
- Dépenses de fonctionnement de la Justice.
- Dépenses de sécurité (lutte contre l'incendie).
- Dépenses de police.
- Dépenses d'enseignement.

Il est vrai que les départements et les communes sont appelés à supporter des dépenses d'intérêt national. C'est la conséquence du fait que tous les actes de puissance publique sont exécutés dans la commune, dernière personne morale de droit public et du fait également que la décentralisation administrative aboutit nécessairement à faire passer certaines dépenses du budget général dans les budgets locaux (1).

Par ailleurs si le transfert des dépenses de fonctionnement de la Justice, des dépenses de sécurité, de police et d'enseignement ne rencontre pas de difficultés particulières, la mise à la charge du Budget Général des dépenses d'assistance et d'administration soulève, en revanche, de sérieuses objections. En effet, pour ces dépenses — les plus importantes des budgets locaux — l'Etat ne disposant pas des moyens de contrôle suffisants, il n'y aurait aucun frein à l'accroissement des effectifs du personnel, pas plus qu'aux admissions sur les listes d'assistance. Encore serait-il possible de fixer les effectifs de personnel maxima d'après le chiffre de population de la commune, mais comment procéder en matière d'assistance ? Il n'est certes, guère possible

(1) Nous verrons d'ailleurs qu'il n'y a là rien de critiquable, sous réserve bien entendu que l'Etat accepte le principe d'une subvention du budget général destinée à couvrir les dépenses de l'espèce.

d'envisager le fonctionnement de Commissions nationales, les communes, héritières des paroisses de l'ancien droit, disposant seules des moyens de prendre une décision en matière d'assistance (2).

II. — LA CRISE ÉCONOMIQUE

La persistance de la crise économique, dont les premiers effets remontent à 1931 et 1932, a eu des répercussions profondes sur les budgets, par suite de l'augmentation des charges de chômage et d'assistance. La progression des dépenses de chômage depuis 1932 s'établit ainsi :

ANNÉES	ALLOCATIONS VERSÉES	SUBVENTION DE L'ÉTAT	PART DES COMMU- NES ET DES DÉPARTEMENTS
	en millions	en millions	en millions
1932	924	556	368
1933	1013	592	421
1934	1294	792	502
1935	1618	1033	585
1936	1967	1199	768
1937	1439	1045	394
1938	1699	1117	582
1939	1566	1023	543
1940	1265	1038	227
1941 (1)	1259 (2)	1161	98

(1) Pour la zone occupée seulement (chômage pratiquement inexistant en zone non occupée). „

(2) Dont près de 1.100 millions pour le département de la Seine.

On constate une légère régression en 1937, conséquence de l'importance des marchés passés par l'Etat pour la Défense Nationale et de l'incidence des lois

(2) Cependant une légère entorse a été apportée à cette règle : depuis le décret de 1935, ce sont des Commissions cantonales qui procèdent à l'admission sur les listes d'assistance.

sociales. En 1939, la diminution est faible par rapport à 1938, si l'on songe aux nécessités de l'armement du pays et de la mobilisation qui, à partir du mois de septembre, a absorbé une partie importante de la main-d'œuvre. La baisse du chômage devient toutefois plus sensible en 1940 et 1941 par suite des événements de guerre au cours du premier semestre de 1940, de la captivité de 1.500.000 hommes à partir du 25 juin et, depuis cette date, de l'absorption d'une partie des chômeurs pour les besoins de l'occupant en France et également en Allemagne.

Une crise économique fait sentir son influence non seulement sur le chômage, mais également sur les dépenses d'assistance. En effet, certaines catégories de chômeurs qui n'ont pas droit aux allocations, viennent grossir les rangs des assistés obligatoires.

Les dépenses d'assistance autres que l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables sont évaluées pour 1938 à 1.479 millions (3) ; sur ce total la part respective de l'Etat, des départements et des communes ressort à :

Etat (38 %) :	562.020.000
Départements (25 %) :	369.750.000
Communes (37 %) :	547.230.000

III. — L'INFLATION MONÉTAIRE ET LES LOIS SOCIALES

Nous avons groupé ces deux causes d'augmentation de dépenses des collectivités, car elles ont toutes deux la même incidence : hausse du coût des travaux et bouleversement des marchés de fournitures.

(3) Vieillards, infirmes et incurables : 312 millions, ce qui porte les dépenses totales d'assistance prévues en 1938 à 1.791 millions.

L'inflation entraîne un relèvement général des prix des matières premières et des produits fabriqués. Elle a donc surtout des répercussions sur les marchés de fournitures, les travaux de construction d'immeubles, de grosses réparations, sur les programmes dits de « grands travaux » (vicinalité, génie rural, etc...) qui nécessitent l'emploi de matériaux.

Quant aux lois sociales, leur incidence se fait surtout sentir sur les travaux entraînant l'emploi d'une main-d'œuvre importante : travaux courants, d'entretien, et aussi travaux de déblaiement et d'arasement.

Les lois sociales de 1936 — 40 heures, contrats collectifs, congés payés — ont bouleversé les marchés de travaux et de fournitures. Le Conseil d'Etat a admis que ces circonstances ouvrent droit à révision. Aussi, sans attendre de décision de justice, le Gouvernement s'est-il efforcé de faciliter la révision amiable, des Commissions ayant fonctionné à cet effet dans chaque département. L'origine de la période extra-contractuelle fut fixée au 1^{er} juin 1936. Les marchés passés antérieurement à cette date furent soumis à révision ; les pourcentages d'augmentation tolérés sont variables suivant l'importance, la nature et le lieu où les travaux ont été exécutés. Pour ne prendre que deux exemples, la Commission fonctionnant dans le département des Alpes-Maritimes a accordé les hausses suivantes :

26 octobre 1936	21 à 30 %
4 novembre 1936	15 à 23 %
22 décembre 1936	17 à 35 %
3 février 1937	20 à 39 %
18 mars 1937	22 à 46 %

Celle de la Gironde donnait son approbation à un

relèvement de 5 à 25 %, le 14 décembre 1936 et de 10 à 30 %, le 5 février 1937.

Ces chiffres se rapportent à des travaux de construction ; pour des travaux de vicinalité, le taux a atteint 25 %. Les bouleversements de marchés de travaux et de fournitures ont, en définitive, pesé lourdement sur les finances des collectivités locales.

SECTION II

La responsabilité des collectivités locales dans l'augmentation des dépenses

Nous étudierons cette responsabilité sous quatre aspects différents :

- 1° Les « Grands Travaux ».
- 2° Les dépenses de personnel.
- 3° La tendance au « Socialisme Municipal ».
- 4° Les prodigalités des collectivités locales.

I. — LES « GRANDS TRAVAUX »

Les travaux ont été exécutés, soit sous l'impulsion des pouvoirs publics qui ont prévu des plans dits de « Grands Travaux », soit sur l'initiative des collectivités elles-mêmes.

Les programmes de grands travaux contre le chômage (Plan MARQUET de 1934 ; Programmes de 1936 à 1938 ; Programme de la loi du 11 octobre 1940), sont les moins onéreux pour les collectivités locales, la dépense étant largement subventionnée. Ils concernent, dans l'ensemble, des ouvrages d'utilité communale : électrification rurale, adductions d'eau, voirie, vicinalité, constructions scolaires, etc...

Mais, pour aussi substantielles que soient les subventions, les travaux n'en constituent pas moins une charge pour les budgets locaux. En effet, intéressées par l'appât de la subvention, les communes se sont souvent laissées entraîner à exécuter des projets au-dessus de leurs moyens financiers.

Quant aux travaux d'édilité entrepris sur la propre initiative des collectivités, ce sont souvent des travaux somptuaires. Une nouvelle municipalité préférera, dans un souci électoral, entreprendre des constructions spectaculaires, quoique inutiles, plutôt que de réaliser des travaux de salubrité publique.

II. — DÉPENSES DE PERSONNEL

La question des dépenses de personnel est surtout intéressante à suivre dans les grandes communes, villes de plus de 100.000 habitants, qui comptent des effectifs importants. Elle présente beaucoup moins d'intérêt pour les petites communes rurales où l'unique secrétaire de mairie est le plus souvent l'instituteur, ainsi que dans les départements, où l'organisation administrative se rapproche beaucoup de celle des services de l'Etat (4).

Depuis 1931, les dépenses de personnel des grandes communes n'ont pas cessé de croître. Elles représentent une portion importante des dépenses communales. Le Comité de Réorganisation Administrative qui a fonctionné en 1939 a classé les villes de plus de 100.000 habitants en considérant :

— Le chiffre de la population par habitant.

(4) Pour ces derniers, elle a même perdu toute raison d'être évoquée depuis que la loi du 2 novembre 1940 a porté étatatisation des personnels des préfectures et sous-préfectures.

— L'indice de la dépense rapportée à la valeur du centime.

— Le pourcentage par rapport à l'ensemble des dépenses ordinaires.

Ce classement a donné les résultats suivants :

DÉPENSES DE PERSONNEL PAR HABITANT		DÉPENSES DE PERSONNEL		POURCENTAGE PAR RAPPORT AUX DÉPENSES ORDINAIRES	
		VALEUR DU CENTIME			
Villes	Indice	Villes	Indice	Villes	Pourcentage
1 Lyon	137	1 Reims	466	1 Lyon	37 %
2 Reims	153	2 Roubaix	492	2 Reims et	} 40 %
3 Roubaix	168	3 Lyon	498	3 Roubaix	
4 Saint-Etienne	198	4 Lille	516	4 Le Havre	} 43 %
5 Lille	202	5 Nice	632	5 Saint-Etienne	
6 Clermont-Ferrand	203	6 Nancy	639	6 Rouen	46 %
7 Toulon	221	7 Clermont-Ferrand	652	7 Nice	47 %
8 Nice	227	8 Rouen	755	8 Lille	48 %
9 Nancy	234	9 Le Havre	759	9 Toulouse	51 %
10 Marseille	250	10 Bordeaux	835	10 Nancy et	} 52 %
11 Toulouse	259	11 Saint-Etienne	927	11 Nantes	
12 Le Havre	265	12 Toulouse	996	12 Toulon	53 %
13 Nantes	269	13 Nantes	1034	13 Clermont-Ferrand	} 56 %
14 Rouen	287	14 Toulon	1083	14 Bordeaux	
15 Bordeaux	304	15 Marseille	1560	15 Marseille	57 %

Ainsi, pour près de la moitié des villes de plus de 100.000 habitants, les dépenses de personnel représentent plus de 50 % des dépenses ordinaires.

Cette situation résulte de la pléthore des effectifs et de l'importance de la rémunération.

1° Les effectifs.

Une mission de l'Inspection Générale des Services

administratifs du Ministère de l'Intérieur a révélé qu'en 1938 une commune du centre de plus de 100.000 habitants a employé 1.000 agents. A Perpignan (72.000 habitants), on compte 978 employés ; à Nantes (195.000 habitants) : 3.000 employés. En 1942, on dénombre 1.147 agents de tous grades à Reims et 3.145 à Bordeaux. Les abus ne sont pas moins graves dans les communes de population moyenne où une localité de 23.000 habitants a un effectif de 180 fonctionnaires municipaux.

L'accroissement du personnel des collectivités locales a procédé de diverses causes.

La première est certainement l'importance prise par certains services sociaux (assistance, chômage) à la suite de la crise économique.

La seconde cause est la création de services nouveaux : extension et embellissement des villes et plus près de nous, services de distribution des titres de rationnement à la population. Les communes ont aussi cherché à étendre leurs attributions en créant des services industriels et commerciaux, gérés directement ou en régie. Ces services : ordures ménagères, transports en commun, eau, gaz, électricité, ont occupé un personnel beaucoup plus important, certes, que celui employé par les établissements privés de même nature.

Enfin, la troisième cause qui a entraîné un accroissement des effectifs communaux, est l'insuffisance professionnelle des agents. Beaucoup de maires n'ont pas hésité à procéder au recrutement de candidats recommandés par l'électeur influent, errements contraires à une saine gestion administrative ; le plus souvent, le recrutement s'est effectué sans aucune garantie intellectuelle, ce qui a motivé le gonflement des effectifs, les administrateurs municipaux cherchant à suppléer l'incapacité par le nombre.

Sans doute, la loi du 12 mars 1930 prévoit-elle que tout Conseil Municipal doit voter un statut-type édictant les règles de recrutement, avancement, traitements ; on peut s'étonner, dans ces conditions, que les abus dont il vient d'être question aient pu se produire. Il faut reconnaître, à cet égard, que si les statuts existent, ils n'ont guère été respectés.

2° Les traitements.

A l'augmentation des effectifs est venue s'ajouter l'augmentation constante des traitements.

Après une période très courte de déflation, un relèvement de l'ordre de 4 à 10 % a été autorisé en 1937. En 1939, l'augmentation moyenne était de 15 %. Aujourd'hui, les lois du 23 mai et 31 octobre 1941 ayant autorisé les collectivités à relever à nouveau les traitements de leur personnel (5), il semble que l'augmentation moyenne par rapport à la période antérieure à 1935 soit de l'ordre de 40 %.

Ces augmentations de traitements sont la conséquence de l'inflation monétaire et de la hausse continue des prix depuis 1936. Les collectivités, comme l'Etat, ont été conduites à faire un effort de réajustement des salaires.

Mais à côté de cette situation générale, conséquence de la conjoncture économique et financière, il existe des cas particuliers où la responsabilité de la collectivité est directement engagée : il s'agit notamment de communes importantes où il n'est pas rare de voir des secrétaires de mairie recevoir des émoluments (6) équivalents à ceux des sous-directeurs et chefs de service des Adminis-

(5) La loi du 23 mai 1941 a même un caractère obligatoire.

(6) Compte tenu des indemnités de toute nature.

trations Centrales des Ministères. On peut déplorer, à cet égard, l'absence d'échelles de traitements et d'équivalences applicables à tous les fonctionnaires communaux d'une même catégorie.

Pour illustrer les abus constatés en matière de dépenses de personnel, il suffit de se reporter au rapport annexé au décret-loi du 20 mars 1939 portant réorganisation administrative de la ville de Marseille.

A Marseille, le nombre des emplois de directeurs, sous-directeurs et assimilés est passé de 19 en 1925 à 27 en 1929 et 63 en 1935. En 1939, les dépenses globales de personnel s'élèvent à 150 millions. Au 1^{er} décembre 1936, les effectifs — non compris le personnel des hospices et du bureau de bienfaisance — atteignent 7.603 agents. De 1931 à 1939, l'accroissement est de 36 %. L'évolution de certains services est significative : le personnel des cimetières s'est accru dans la proportion de 84 % ; les services de la voirie et du nettoyage, 75 % ; le personnel de l'atelier de la voirie est passé de 15 unités en 1925 à 75 en 1935, 240 en 1938 ; ces errements sont dus au recrutement massif auquel il a été procédé sans règle, sans concours préalable. C'est ainsi que le 12 décembre 1936, 400 auxiliaires ont été embauchés du jour au lendemain en raison des menaces de grève du personnel du service de nettoyage. La grève n'a pas eu lieu, mais les 400 agents ont été maintenus et en partie titularisés...

Quant aux qualités morales du personnel municipal recruté dans de telles conditions, le rapport est particulièrement instructif. C'est ainsi que sur 2.312 agents titularisés en bloc en 1938, le Comité de Réorganisation Administrative a relevé 77 condamnés de droit commun. Un agent condamné à un mois de prison en 1929 pour émission de chèque sans provision a purgé sa peine

pendant son congé annuel sans que son service en ait eu connaissance...

Notons enfin que l'échelle mobile a été votée à Marseille dès le mois de juin 1936. Elle prévoyait un réajustement des salaires en fonction d'indices fixés trimestriellement. Ce système a engendré une augmentation si considérable des dépenses qu'il a fallu l'abandonner dès le mois de novembre.

Sans doute le cas de Marseille est-il exceptionnel, mais il n'en démontre pas moins la carence de l'autorité de tutelle à laisser naître et se développer des abus à peine concevables.

III. — LA TENDANCE AU « SOCIALISME MUNICIPAL »

La question du « socialisme municipal » ou « municipalisme » ou « interventionnisme » se pose de la manière suivante : les communes, en dehors des services qu'elles doivent organiser obligatoirement, tels que le service de la police, de l'état-civil, peuvent organiser facultativement certains services publics, comme le service des ordures ménagères, des abattoirs ou des pompes funèbres. Mais jusqu'où s'arrête l'initiative communale ? Autrement dit, une collectivité a-t-elle la possibilité d'organiser ainsi n'importe quel service à caractère industriel ou commercial au détriment de l'initiative privée ?

A l'appui de leur thèse les partisans du socialisme municipal ont fait valoir que :

1° les collectivités locales ont le souci de l'intérêt général ; les entreprises privées au contraire cherchent un enrichissement à l'encontre du bien public.

2° Il importe d'accroître les ressources des communes en leur permettant de gérer des services bénéfi-

ciaires. Sans doute, certains des services susceptibles d'être exploités par les communes sont-ils de nature à laisser un profit. Malheureusement, il faut reconnaître que les règles administratives ne permettent guère la réalisation de bénéfices. Des prescriptions comptables rigides (7), l'impossibilité de trouver du crédit auprès des établissements bancaires, l'importance des charges de personnel, sont autant de causes qui pèsent lourdement sur l'exploitation du service (8).

Le Conseil d'Etat, par une jurisprudence constante, a posé, en la matière, quelques règles intéressantes.

Première règle. — L'initiative municipale est fondée quand les entreprises ne peuvent fonctionner avec le jeu normal de la libre concurrence. Il en est ainsi des services de distribution d'eau, de gaz, d'électricité qui impliquent l'utilisation du domaine public.

Deuxième règle. — Il est possible de créer un service à caractère industriel ou commercial touchant la police, l'hygiène ou la salubrité publique (inhumations, ordures ménagères).

Troisième règle. — Les communes sont habilitées à créer des services à caractère économique, dans le cas de défaillance de l'initiative privée à la suite de circonstances exceptionnelles. Mais faut-il encore qu'il y ait un intérêt public (9).

A la suite de la guerre de 1914-1918, les circonstances particulières ont été considérées comme justifiant

(7) Qui empêcheront, par exemple, la constitution de stocks au moment opportun.

(8) L'examen des budgets des villes de plus de 100.000 habitants a permis de constater que les abattoirs, bains-douches, piscines, sont presque toujours exploités avec un déficit.

(9) Le Conseil d'Etat a posé le principe que l'intérêt financier n'est pas l'intérêt public.

l'intervention communale en matière de ravitaillement et de production agricole. Il est certain que, dans les circonstances actuelles, les communes pourraient fort bien créer une boucherie ou une boulangerie municipales dans le cas où l'initiative privée s'avérerait défail-
lante.

Ces règles, d'abord posées par le Conseil d'Etat, ont été en partie sanctionnées par le décret du 5 novembre 1926, sur l'organisation des régies municipales et par le règlement d'administration publique du 28 décembre 1926.

Deux types d'exploitation sont possibles : la gestion en régie et la concession du service public.

Avec la gestion en régie, la commune conserve la direction de l'entreprise qui fonctionne avec le personnel communal sous l'autorité du maire. La régie jouit seulement de l'autonomie financière, et possède son budget propre voté par le Conseil municipal ; les bénéfices profitent à la Commune qui supporte également les pertes.

La formule de la concession est un mode de gestion moins dangereux pour les communes. Aux termes d'un contrat dit « contrat de concession », la collectivité confère à un particulier le soin d'organiser le service ; elle ne s'occupe, ni de l'administration interne du service concédé, ni de l'exploitation ; elle se contente de percevoir une redevance annuelle, fixée dans le contrat de concession. Beaucoup de collectivités préfèrent ce mode de gestion qui les décharge de l'exploitation de l'entreprise et de la gestion du personnel.

Nous avons examiné les services *communaux* à caractère industriel et commercial exploités en régie ou concédés. Il existe également des services *départementaux*. Mais ils sont beaucoup moins importants et beaucoup moins nombreux : ce sont surtout des régies d'électricité et des régies de chemins de fer d'intérêt local.

IV. — LA PRODIGALITÉ DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Nous en terminerons avec les causes d'augmentation des dépenses en signalant avec quelle prodigalité les collectivités locales accordent des subventions aux organismes les plus divers. Il ne s'agit pas de reprocher l'aide apportée à des œuvres de bienfaisance ou d'assistance, à des établissements d'enseignement public ou privé (10). D'une manière générale, les collectivités locales peuvent accorder des subventions ayant un caractère d'utilité départementale ou communale.

Mais l'examen des budgets et des comptes a révélé que des municipalités n'hésitaient pas, jusqu'à ces derniers temps, à alimenter de leurs deniers des partis, des journaux politiques. Or, il ne s'agit pas là, semble-t-il, d'organismes particulièrement utiles à la vie de la Cité...

La plupart des collectivités encourent également le reproche de procéder chaque année à une reconduction pure et simple des subventions, sans examen préalable. C'est ainsi qu'en 1941 des communes de la zone occupée ont continué à porter en dépenses, des subsides à des sociétés de chasse, à des cercles aéronautiques alors que les activités de cette nature sont rigoureusement interdites.

Enfin, il est constaté que bien des budgets locaux entraînent des poussières de subventions n'excédant parfois pas une centaine de francs. Plutôt qu'une multitude de crédits dérisoires, il serait préférable de voir les collectivités limiter leur soutien financier à quelques bénéficiaires, œuvres de jeunesse, œuvres intéressant l'enfance, la natalité, qui pourraient ainsi disposer de sommes plus importantes.

(10) Une loi du 2 novembre 1941 a même expressément autorisé les départements à subventionner les établissements d'enseignement privé.



Il ne faut pas s'étonner si l'ensemble de ces divers facteurs ont provoqué au cours des dernières années, une augmentation des dépenses des collectivités locales.

Le tableau comparatif ci-dessous, extrait du « Mémorial des Percepteurs », fait ressortir le coefficient d'augmentation entre 1914 et 1934 (11).

COLLECTIVITÉS	1913	1934	POURCENTAGE D'AUGMENTATION
	en millions	en millions	
Communes (sauf Paris).	758	9.770	1.288 %
Paris	577	5.044	874 %
Total des communes...	1.335	14.814	1.109 %
Départem. (sauf Seine).	518	5.340	1.010 %
Seine	96	2.030	2.110 %
Total des départements	614	7.370	1.180 %
TOTAL GENERAL ...	1.949	22.184	1.133 %

Une statistique plus récente, publiée en 1940 par le Ministère de l'Intérieur, a révélé que les budgets primitifs communaux de l'exercice 1938 font apparaître un volume global de dépenses de 14.807.301.000, y compris la Ville de Paris (5.188.269.700).

Voici, à titre documentaire, la répartition de ces dépenses :

(11) Le département de la Seine et la ville de Paris sont portés à titre indicatif.

COMMUNES

Dépenses ordinaires

Administration générale (Mairies)		
Personnel (traitements, indemn., etc.)		1.375.184.800
Matériel (frais de bureau, entretien, chauffage)		432.267.000
Service financier (receveurs municipaux, divers)		
		135.786.300
(personnel et matériel)	Justice	6.802.800
	Police	1.132.852.400
	Dépenses militaires	36.227.000
	Sapeurs-pompiers	111.178.100
(personnel et matériel)	Voirie Urbaine	1.321.355.800
	Vicinale	706.379.000
	Rurale	123.630.200
Hygiène et Santé publique (personnel et matériel)		
		184.961.300
Cimetières		
		86.446.500
Abattoirs		
		87.076.700
Marchés		
		45.903.200
Education Nationale :		
Personnel (part comm. et allocations)		390.729.700
Matériel		442.939.900
Education Physique		
		20.485.100
Assistance	Contingents	892.832.200
	Subventions aux bureaux de bienfaîs. et hospices	699.424.200
Charges des exploitations à caractère industriel ou commercial		
		498.797.600
Dépenses diverses et d'ordre		
		1.290.003.500
Subventions diverses		
		312.514.000
Total des dépenses ordinaires :		10.333.777.300

Dépenses extraordinaires

Acquisitions et travaux	566.013.200
Chômage { Espèces	1.217.258.700
{ Nature	16.083.500
Service de la dette (annuités d'emprunts et d'engagement à long terme)	2.457.215.100
Dépenses diverses extraordinaires	216.953.200
Total des dépenses extraordinaires :	4.473.523.700
Total général des dépenses :	14.807.301.000

DÉPARTEMENTS

Quant aux budgets départementaux, pour le même exercice 1938, le chiffre des dépenses s'élève à 11.654.571.800 francs, compte tenu de la Seine (4.443.947.600).

Dépenses ordinaires

Administration générale	435.583.700
Administration financière	41.084.200
Transports	2.112.963.800
Assistance, Hygiène, Education physique	3.277.458.900
Education Nationale, Lettres, Sciences et Arts	98.159.400
Agriculture, Commerce, Industrie	74.773.700
Autres dépenses ordinaires	418.603.100
Total des dépenses ordinaires	6.458.626.800

Dépenses extraordinaires

Travaux	2.842.850.200
Subventions ou participations à des travaux extraordinaires :	
— de l'Etat	67.328.000
— des Communes et établiss. publics	190.284.800
Subventions au fonds de chômage	690.446.600
Service des emprunts	1.295.918.200
Autres dépenses extraordinaires	109.117.200
Total des dépenses extraordinaires	5.195.945.000
Montant général des dépenses	11.654.571.800

En résumé, les dépenses totales des départements et des communes, à l'exclusion de la ville de Paris et du département de la Seine, se sont élevées à 16.800 millions dans les budgets primitifs de 1938.

On peut estimer que, compte tenu du volume des budgets supplémentaires, ces dépenses sont passées de 16 milliards en 1934 à 24 milliards en 1938, soit une augmentation de 50 %.

Depuis lors, la hausse générale des prix et l'augmentation des dépenses de personnel portera vraisemblablement en 1942 le volume global des dépenses des collectivités locales (toujours à l'exclusion de Paris et de la Seine) à près de 40 milliards (12). Si nous voulons comparer ces chiffres à ceux du Budget Général, nous indiquerons que, en 1942, le budget ordinaire atteint

(12) Paris et la Seine : 11.200 millions dont plus de 4 milliards de grands travaux.

105 milliards et le budget extraordinaire, 33 milliards, soit un volume de 138 milliards (13).

Ces derniers chiffres sont sans doute considérables, mais il ne faut pas perdre de vue que les ressources de l'Etat sont immenses, diverses, variées. Son système d'impôts sur le revenu, d'impôts indirects se prête à des relèvements de tarifs. Ses nombreux droits *ad valorem* sont adaptés à l'évolution économique du Pays. Il peut créer facilement des impositions et des taxes nouvelles. Enfin le Trésor possède les moyens de faire face aux difficultés momentanées qui peuvent apparaître.

Par contre, les collectivités locales sont loin de jouir des mêmes avantages financiers. Les budgets départementaux et communaux manquent d'élasticité. Quant à leurs ressources budgétaires, elles ne se prêtent pas, comme les impôts d'Etat, à des relèvements faciles. C'est ce que nous allons étudier dans un deuxième chapitre.

(13) Compte non tenu des frais d'occupation qui s'élèvent à 142 milliards. Les prévisions de dépenses atteignent ainsi 280 milliards.

CHAPITRE II

LA FIXITE DES RECETTES

Les diverses recettes mises à la disposition des collectivités ont été étudiées d'une manière très approfondie dans les thèses de MM. ASSEMAT et DUFFAUT. Leur mode d'assiette et de recouvrement et leurs caractéristiques tiennent également une large place dans le traité de législation financière de M. ALLIX.

Dans cette étude, nous nous efforcerons surtout de dégager les traits essentiels des ressources des collectivités locales, à savoir leur manque d'élasticité et de productivité. Mais auparavant il semble utile de relever, dans la statistique du Ministère de l'Intérieur (1), la décomposition des recettes des communes et des départements.

COMMUNES (2)

Recettes ordinaires

Produit des centimes communaux	4.200.868.800
Autres impositions et taxes	2.384.014.600
Produit des octrois	1.180.454.700
Revenus patrimoniaux	576.086.300
Produit des exploitations à caractère industriel ou commercial	1.141.572.400

(1) D'après les budgets primitifs de 1938.

(2) La ville de Paris figure dans ces chiffres pour 5.188.269.700 frs.

Fonds communs et attributions sur impôts d'Etat	696.942.200
Recettes diverses et d'ordre	1.438.537.000

Total des recettes ordinaires : 11.618.476.000

Recettes extraordinaires

Produit des subventions diverses aux communes	1.753.313.900								
Produit des emprunts	1.486.441.700								
Autres ressources extraordinaires	<table> <tr> <td>Dons et legs</td><td>16.223.200</td></tr> <tr> <td>Ventes mobilières ..</td><td>8.208.400</td></tr> <tr> <td>Ventes immobilières</td><td>15.212.400</td></tr> <tr> <td>Revenus divers</td><td>238.934.400</td></tr> </table>	Dons et legs	16.223.200	Ventes mobilières ..	8.208.400	Ventes immobilières	15.212.400	Revenus divers	238.934.400
Dons et legs	16.223.200								
Ventes mobilières ..	8.208.400								
Ventes immobilières	15.212.400								
Revenus divers	238.934.400								

Total des recettes extraordinaires : 3.518.334.000

Total général des recettes 15.136.810.000

DÉPARTEMENTS (3)

Recettes ordinaires

Recettes fiscales	5.044.033.400
Contingents et subventions	2.996.563.500
Autres ressources ordinaires :	
Revenus patrimoniaux	91.582.600
Services concédés	8.657.700
Diverses dont les recettes d'ordre	439.645.000
Autres ressources ordinaires	539.886.100
Total des recettes ordinaires	8.620.368.300

(3) Le département de la Seine figure dans ces chiffres pour 4.443.947.600 frs.

Recettes extraordinaires

Aliénations mobilières et immobilières	30.814.100
Produits d'emprunts	3.037.923.000
Dons et legs divers	6.167.600
Total des recettes extraordinaires	3.074.904.700
Total général des recettes	11.655.387.700

I. — LES CENTIMES ADDITIONNELS

Pour reprendre une expression de M. PIÉTRI, les départements et les communes sont des collectivités à « revenus fixes ». Cette affirmation est particulièrement vraie en ce qui concerne les centimes additionnels aux anciennes contributions. Au moment où a été réalisée la réforme des impôts d'Etat par les lois de 1914-1917, le législateur a maintenu le système d'assiette et de recouvrement des impositions locales. Ces impositions étaient jusqu'alors rattachées aux impôts d'Etat, le centime additionnel représentant la centième partie des sommes recouvrées au profit du Budget Général. Du jour où les impôts sur le revenu ont été substitués aux « quatre vieilles » le centime n'en a pas moins été maintenu, mais il a été calculé sur des principaux devenus « fictifs ». Or ces principaux fictifs ont subi des augmentations dérisoires depuis 1914 (4). En effet, il résulte de l'exposé des motifs du projet PIÉTRI que :

— le principal fictif de la contribution foncière non bâtie est resté rigoureusement constant ;

(4) Celui de la patente s'est relevé, mais l'augmentation ne correspond nullement au développement de l'activité économique du Pays.

— le principal fictif de la contribution foncière bâtie a augmenté de 20 % ;

— le principal fictif de la contribution mobilière a augmenté de 34 % ;

— le principal fictif de la patente a augmenté de 185 %.

Depuis 1931 — comme le fait ressortir le tableau de la page 30 — la valeur globale des principaux fictifs a même sensiblement diminué.

En raison de cette fixité, voire du fléchissement des principaux fictifs, il ne restera plus aux collectivités pour accroître leurs recettes que l'augmentation du nombre des centimes. C'est la raison pour laquelle beaucoup d'entre elles ont été amenées à voter un nombre de centimes parfois considérable. Si nous prenons les recouvrements de 1939, dans les villes chefs-lieu de département, le nombre de centimes moyen est de 693,29, mais il excède 1.000 dans les dix villes suivantes :

Montpellier	1.043,68
Perpignan	1.134,80
Nevers	1.148,60
Nîmes	1.159,25
Marseille	1.168
Avignon	1.245,80
Toulon	1.257,40
Rouen	1.276,26
Saint-Etienne	1.339,80
Ajaccio	1.412,83

TABEAU
présentant, par contribution et pour les exercices 1930 à 1940, le montant des principaux fictifs
ayant servi de base au calcul des impositions locales perçues au titre des anciennes contributions directes
(anciens départements)

EXERCICES	PRINCIPAUX FICTIFS AYANT SERVI DE BASE AU CALCUL DES IMPOSITIONS LOCALES					OBSERVATIONS
	CONTRIBUTION FONCIÈRE DES PROPRIÉTÉS BÂTIES	CONTRIBUTION FONCIÈRE DES PROPRIÉTÉS NON BÂTIES	CONTRIBUTION MOBILIÈRE	CONTRIBUTION DES PATENTES	PRODUIT TOTAL	
1	2	3	4	5	6	7
	francs	francs	francs	francs	francs	(1) Principal fictif réduit de 10 % en ce qui concerne les rôles établis au titre de l'an- née 1939.
1931	184.273.967	86.801.960	154.446.938	397.551.508	773.074.973	(2) Principal fictif réduit de 10 % en ce qui concerne les rôles établis au titre de l'an- née 1939 et de 20 % pour deux établis au titre de l'année 1940.
1932	135.985.260	86.837.142	160.353.369	409.625.501	792.801.272	
1933	137.785.491	87.034.265	166.181.303	408.273.905	799.275.469	
1934	139.658.569	87.206.928	170.808.704	386.203.356	783.877.557	
1935	142.198.272	87.208.998	174.663.604	339.718.700	743.789.574	
1936	151.479.931	92.722.868	188.257.121	340.518.662	772.978.582	(1) Principal fictif réduit de 10 % en ce qui concerne les rôles établis au titre de l'an- née 1939 et de 20 % pour deux établis au titre de l'année 1940.
1937	152.435.679	92.749.180	190.703.558	342.086.770	777.975.187	
1938	176.377.258	106.751.104	202.076.492	348.117.787	833.322.641	
1939	177.738.797	106.662.414	203.538.642	(1) 325.510.768	813.480.621	
1940	177.956.987	105.808.603	203.534.455	(2) 260.358.606	747.658.651	

Cinq villes (5) seulement ont un nombre de centimes inférieur à 350 ; ce sont :

Mézières	332,20
Vesoul	332,73
Epinal	342
Bourges	346,40
Bar-le-Duc	348

En 1939 et 1941, le nombre de centimes des villes de plus de 100.000 habitants s'établit ainsi :

	1939	1941
Reims	521	661
Roubaix	565	635
Lille	574	813
Clermont-Ferrand	579	750
Lyon	615	810
Nancy	628	633
Nice	773	877
Le Havre	789	929
Bordeaux	874	1.025
Nantes	980	835
Marseille	1.100	1.168
Toulouse	1.254	1.255
Rouen	1.257	1.297
Saint-Etienne	1.336	1.336
Toulon	1.652	1.601

Quant aux centimes départementaux, leur nombre est un peu moins élevé ; il n'a guère dépassé 1.000 en 1937. Les deux départements les plus imposés sont le Gard (924,81) et l'Hérault (901,16), et les deux les moins

(5) On remarquera que, à l'exception de Rouen, les communes les plus imposées appartiennent au Midi et celles qui le sont le moins sont situées dans le Nord et l'Est. Certaines communes, comme Trignac et Villeurbanne, ont voté plus de 1.500 centimes.

imposés sont le Nord (257,87) et la Meurthe-et-Moselle (205,60) (6).

Les centimes ont produit en 1940 plus de 9 milliards (7) qui se répartissent ainsi :

NATURE DU PRINCIPAL	DÉPARTEMENTS	COMMUNES
	en millions	en millions
Foncier bâti.....	1.142	1.112
Foncier non bâti....	702	415
Mobilière	1.312	1.324
Patente (8)	1.600	1.723
TOTAL.....	4.756	4.574
	9.330	

Malgré l'importance des centimes dans la fiscalité locale, le législateur a jugé nécessaire de mettre à la disposition des départements et des communes d'autres ressources, sous forme de taxes que les Conseils municipaux et les Conseils généraux ont la faculté de voter.

II. — LES TAXES

Il existe deux catégories de taxes : les taxes à caractère indirect correspondant à un service rendu et les taxes assimilées aux contributions directes qui sont perçues en vertu de rôles :

1° Taxes à caractère indirect.

Ce sont, par exemple, les droits de place, de marché, de pesage, d'abatage, de cheville, de stationnement, etc...

(6) Même constatation que pour les communes.

(7) Compte tenu de la ville de Paris et du département de la Seine.

(8) La subvention pour perte de recettes résultant de la réduction de 20 % du principal fictif de la patente s'est élevée à 370 millions pour les départements et 400 millions pour les communes, soit au total à 770 millions.

Aucune de ces taxes n'a un rendement intéressant sauf les droits de place.

2° *Taxes assimilées aux contributions directes :*

a) *Taxe des prestations et taxe vicinale.* — La plus ancienne de toutes est la taxe des prestations. Elle a été créée par la loi du 21 mai 1836. Cette loi spécifiait que la prestation peut être fournie en nature ou en argent au gré du contribuable. L'article 5 de la loi de finances du 31 mars 1903 a déjà autorisé les Conseils Municipaux à remplacer tout ou partie des prestations par une taxe spéciale, appelée *taxe vicinale*, consistant en centimes additionnels, le redevable conservant néanmoins le droit de se libérer en nature du montant de cette imposition.

Toutefois, dans la plupart des communes rurales, les assemblées délibérantes sont hostiles au remplacement de la prestation par la taxe vicinale et les contribuables usent en grand nombre du droit d'option qui leur est offert, privant ainsi les communes des ressources en espèces qui leur sont cependant utiles.

Une proposition de loi présentée en 1936 au Sénat par M. MEUNIER et plusieurs de ses collègues, rapportée en 1937 par M. LEBŒUF avait pour but de donner aux municipalités la faculté de rendre obligatoire le rachat d'une partie de la prestation exigible. La réforme a abouti par le décret-loi du 17 juin 1938 qui laisse aux communes ayant voté trois journées la faculté d'imposer l'exigibilité en argent d'une ou deux journées de prestations ou de taxe vicinale, malgré la déclaration d'option en nature des redevables. Il importe de remarquer que l'exigibilité en argent porte obligatoirement sur une ou deux journées de travail et non sur un taux intermédiaire de 50 ou 60 % par exemple (9).

(9) L'Administration a répondu dans ce sens à une question écrite n° 8.761 posée par M. Robert Mauger, député, le 10 mars 1939.

b) Les taxes spéciales de la loi du 29 décembre 1897.

— Elles sont établies en remplacement des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques.

Les plus importantes sont les taxes sur la valeur vénale des propriétés bâties, sur la valeur locative des locaux d'habitation et professionnels, taxe sur les pianos, les ordures ménagères, etc...

c) La participation sur le produit de la redevance proportionnelle des mines (loi du 16 décembre 1922).

d) Les taxes spéciales de la loi du 13 août 1926. —

Ces taxes sont pour la plupart analogues à celles de la loi du 29 décembre 1897, mais avec cette différence toutefois que si les taxes instituées en vertu de cette dernière loi devaient uniquement remplacer les droits d'octroi sur les boissons hygiéniques, tous les départements et les communes sans exception peuvent avoir recours aux taxes de la loi du 13 août 1926.

Le rendement de ces taxes n'est susceptible d'être intéressant que dans les cités urbaines ou les départements riches à large matière imposable. Au surplus, les seules taxes productives sont celles qui sont assises sur le revenu des immeubles. Quant aux taxes assises sur les cercles, sur les domestiques, sur les établissements de nuit, etc..., leur rendement est nul. Aussi, ne faut-il pas s'étonner si les départements et les communes usent assez peu des ressources ainsi mises à leur disposition et s'ils préfèrent augmenter le nombre de centimes pour insuffisance de revenu (10). Le tableau suivant donne le rendement des taxes au cours des exercices 1939-1940.

(10) Certaines communes viennent même de remplacer des taxes par des centimes.

	1939		1940	
	DÉPARTE- MENTS	COMMUNES	DÉPARTE- MENTS	COMMUNES
Redevance des Mines.	5	40	5	47
Taxe sur les chiens...		45		40
Prestations		176		157
Taxe vicinale		609		615
Taxes loi du 29 décembre 1897		165		161
Taxes loi du 13 août 1926 :				
Taxe sur le revenu net de la propriété bâtie	51	127	52	127
Taxe sur le revenu net de la propriété non bâtie.....	13	8	12	8
Taxe sur les ordures ménagères		229		227
Taxe de déversement à l'égout		150		146
Taxe d'habitation...	6	90	4	90
Taxe sur la valeur locative des locaux professionnels	28	235	23	206
Voitures et chevaux..		4		4
Taxe sur les domestiques		7		6
Taxe sur les instruments de musique..		5		5
Taxe sur les cercles..		1		1
Taxe sur les chasses gardées	1	4		
Taxe sur les balcons..		5		5
Taxe sur la valeur vénale de la propriété non bâtie.....		4		2
Taxe de balayage....		41		41

A côté des centimes et taxes assimilées aux contributions directes, les collectivités disposent d'impôts à caractère indirect dont les principaux sont les octrois et les fonds communs.

III. — LES OCTROIS

Les octrois ont été très critiqués et rendus responsables d'un renchérissement du coût de la vie. D'autre part, les dépenses de personnel absorbent souvent une grande partie des recettes. C'est pourquoi des grandes villes, comme Bordeaux, ont supprimé leur octroi.

En période normale, les recettes des octrois sont très stables, car la majorité des droits sont des droits spécifiques établis en fonction du poids des marchandises entrant dans le périmètre de l'octroi.

S'il ne faut pas s'attendre à des plus-values substantielles de recettes dans le cas de hausse des prix, par contre, le ralentissement général des affaires risque — comme c'est le cas actuellement — d'entraîner un fléchissement considérable des recettes d'octroi, non seulement par suite du rationnement des produits alimentaires, mais plus encore en raison de la raréfaction des matériaux de toute sorte (matériaux de construction) qui acquittent des droits spécifiques élevés. Aussi, les évaluations faites dans les budgets primitifs de 1941 ont-elles donné lieu à de graves mécomptes.

Il ne saurait être question de chercher le remède dans un relèvement des tarifs car une mesure de cet ordre a des répercussions fâcheuses sur le volume des entrées de marchandises qui ont déjà naturellement tendance à fuir les villes à octroi. La plus sage politique serait la suppression des droits d'octroi et leur remplacement par la taxe sur les ventes au détail qui, comme

nous le verrons dans la troisième partie de cette étude, vient d'être mise à la disposition des communes par la loi du 6 novembre 1941 (*infra*) (11).

IV. — LES FONDS COMMUNS

Nous verrons que la loi du 14 septembre 1941 a supprimé tous les fonds communs. Bien que la question ait ainsi perdu de son intérêt, il nous paraît bon cependant de souligner l'importance que tenaient, jusqu'à présent, les fonds communs, dans les budgets locaux.

Cette catégorie de recettes est constituée par une partie d'un impôt d'Etat abandonnée par le budget général aux collectivités locales. Certains fonds communs profitaient aux départements, d'autres aux communes, d'autres enfin à l'ensemble de ces collectivités.

a) Le fonds commun des contributions indirectes ou fonds commun des boissons.

Ce fonds commun a été institué par la loi du 22 février 1918 en vue de compenser la perte de recettes résultant pour les communes de la suppression des droits d'octroi, sur le vin, la bière et l'alcool. Il profitait aux communes seulement.

b) Le fonds commun du chiffre d'affaires.

Il a été créé par la loi du 25 juin 1920 par l'adjonction d'un décime additionnel à l'impôt sur le chiffre d'affaires. Il était réparti à raison de 1/3 pour les départements et de 2/3 pour les communes.

c) Le fonds commun des automobiles (art. 100 de la loi du 25 juin 1920) : a bénéficié uniquement aux

(11) La question de la suppression des octrois est actuellement étudiée par les Services du Ministère des Finances. La réforme serait appliquée à partir du 1^{er} janvier 1943.

départements, qui recevaient le 1/10 de l'impôt frappant les automobiles.

d) Le fonds commun des combustibles liquides.

Ce fonds commun était régi par le décret du 1^{er} juin 1934. Sur le produit de l'impôt institué sur les carburants liquides, était opéré un prélèvement de 10 % destiné à être attribué aux départements et aux communes à raison de 1/3 pour les départements et 2/3 pour les communes, proportionnellement au nombre de véhicules fonctionnant au moyen de carburant liquide et existant au 31 décembre de chaque année.

L'article 3 du décret du 1^{er} juin 1934 garantissant à certaines collectivités une attribution minimum sur le produit du fonds commun, en 1940 et 1941 la question s'est posée de savoir si cette garantie jouait, même dans l'hypothèse où les insuffisances du fonds commun étaient dues à une suppression presque totale de la circulation automobile.

Le Ministre des Finances, consulté sur ce point, a répondu que le législateur ne pouvait prévoir en 1934, le cas de disparition quasi-totale de la matière imposable ; la garantie du décret du 1^{er} juin 1934 ne pouvait donc jouer qu'en période normale et, aujourd'hui, les communes ne sauraient prétendre à des attributions supérieures à celles correspondant aux sommes effectivement recouvrées.

e) Le fonds commun des distributeurs d'essence : très faible rendement.

Les répartitions des divers fonds communs entre les départements et les communes ont donné, en 1939, les résultats suivants :

FONDS COMMUNS	DÉPARTE- MENTS	COMMUNES	TOTAL
	en millions	en millions	en millions
Boissons		511	511
Chiffre d'affaires.....	172	344	516
Automobiles	153		153
Combustibles liquides....	62	110	172
Permis de chasse.....		30	30
Cartes d'identité.....	4	9	13
Distributeurs d'essence..		4	4

Nous verrons que la réforme réalisée par la loi du 14 septembre 1941 a eu en vue de substituer à ce système confus, compliqué, entraînant des mécomptes pour les collectivités en raison de l'incertitude qui pèse sur les évaluations au moment de l'exécution du budget, un système simple permettant de connaître avec précision les recettes dès la confection des documents budgétaires. Les erreurs qui ont conduit les communes à évaluer en 1941 le produit du fonds commun des combustibles liquides d'après les chiffres de 1939 ne se produiront plus. En revanche, il convient de souligner que seules parmi les recettes des collectivités locales, les ressources des fonds communs, liées la plupart à des impôts de consommation, étaient fonction de l'activité économique du Pays.

V. — LES SUBVENTIONS

Les subventions viennent aider les départements et les communes dans l'exécution des travaux et des tâches présentant un caractère d'intérêt général. En raison du développement des formes d'économie dirigée, l'activité des communes et des départements s'est accrue au cours des dernières années et, corrélativement, les subventions se sont multipliées.

La subvention n'est d'ailleurs pas critiquable en soi. Il est normal que les collectivités reçoivent une participation de l'Etat destinée à leur permettre de faire face aux dépenses d'intérêt général qu'elles assument.

Mais, dans un souci de clarté, il est indispensable que ces subventions soient calculées avec des éléments simples de manière que la collectivité puisse établir ses prévisions budgétaires sans aléa. Il en est ainsi des subventions allouées pour les travaux de constructions scolaires, adductions d'eau, électrification des campagnes, construction d'abattoirs, travaux d'équipement rural, etc... ; la subvention est déterminée d'après un barème peu compliqué. Mais d'autres subventions, telle que la subvention du décret-loi du 17 juin 1938, ont été réparties avec une grande complexité, d'où des inégalités choquantes entre les collectivités. La loi du 14 septembre 1941 a supprimé ces dernières subventions en même temps que les fonds communs, un crédit unique étant désormais réparti chaque année entre les départements et les communes. Etant donné la portée de cette réforme, il nous paraît utile d'indiquer la nature et l'importance des subventions réparties respectivement en 1941 et 1942.

*Etat des subventions allouées en 1941
aux collectivités locales
à l'exclusion de la Ville de Paris
et du Département de la Seine
(Loi de finances du 28 juin 1941)*

FINANCES.

*Chapitre 233. — Compensation des pertes
de recettes résultant pour les collec-
tivités locales du dégrèvement sur la*

patente et sur l'impôt local sur les professions	960.000.000
--	-------------

JUSTICE.

<i>Chapitre 47.</i> — Participation de l'Etat dans les dépenses de construction et aménagement des prisons cellulaires	1.572.403
--	-----------

INTÉRIEUR.

Budget ordinaire

<i>Chapitre 52.</i> — Emploi des fonds des jeux et cercles	Mémoire
--	---------

<i>Chapitre 57.</i> — Subventions aux départements (Lois des 10 août 1871 et 31 mars 1931). — Subvention exceptionnelle au département de la Corse (Loi du 8 juillet 1912 modifiée par la loi du 5 janvier 1927)	12.250.000
--	------------

<i>Chapitre 58.</i> — Participation de l'Etat aux charges des collectivités locales	693.500.000
--	-------------

<i>Chapitre 59.</i> — Participation de l'Etat aux dépenses des services communaux et départementaux de défense contre l'incendie	11.600.000
--	------------

<i>Chapitre 60.</i> — Responsabilité civile des communes. — Participation de l'Etat	1.000.000
---	-----------

<i>Chapitre 61.</i> — Annuités dues par l'Etat aux communes du pays de Gex et de la Haute-Savoie	7.462.920
--	-----------

Budget extraordinaire

Chapitre B. — Subventions aux départements pour les travaux neufs ou de grosses réparations des chemins départementaux (décret-loi du 14 juin 1938)

et aux communes pour l'achèvement du réseau vicinal (loi du 12 mars 1880) et désenclavement	60.000.000
<i>Chapitre C.</i> — Subventions aux départe- ments pour l'aménagement des che- mins départementaux (décret-loi du 14 juin 1938)	92.000.000
<i>Chapitre D.</i> — Subventions aux départe- ments en vue de faciliter le classe- ment dans le réseau des chemins départementaux, des chemins vici- naux utilisés pour un trafic général	5.000.000
Total pour l'INTÉRIEUR	1.844.385.323

SERVICES D'ALSACE-LORRAINE.

<i>Chapitre 74.</i> — Personnel des bureaux des préfectures et sous-préfectures. — Participation de l'Etat	6.950.000
<i>Chapitre 89.</i> — Participation de l'Etat aux charges des collectivités locales	36.500.000
Total pour l'ALSACE-LORRAINE	43.450.000

EDUCATION NATIONALE.

<i>Chapitre 133.</i> — Subventions aux départe- tements pour l'organisation et l'ensei- gnement agricole et ménager	477.000
<i>Chapitre 136.</i> — Constructions scolaires	40.000.000
<i>Chapitre 135.</i> — Subventions aux commu- nes pour les Caisses des Ecoles	14.000.000
Total pour l'EDUCATION NATIONALE	54.477.000

FAMILLE ET SANTÉ.

<i>Chapitre 159.</i> — Participation de l'Etat au paiement des primes à la natalité, allouées par les départements et les communes	3.100.000
<i>Chapitre 161.</i> — Assistance à la famille (loi du 14 juillet 1913)	75.000.000
<i>Chapitre 162.</i> — Assistance aux femmes en couches	19.600.000
<i>Chapitre 163.</i> — Assistance aux mères qui allaitent leur enfant au sein	24.000.000
<i>Chapitre 164.</i> — Participation de l'Etat aux dépenses de protection des enfants du premier âge	19.100.000
<i>Chapitre 167.</i> — Dépenses occasionnées par les aliénés	257.000.000
<i>Chapitre 168.</i> — Assist. aux tuberculeux	62.000.000
<i>Chapitre 171.</i> — Subvention exceptionnelle 1940, Marseille	22.000.000
<i>Chapitre 169.</i> — Assistance médicale gratuite	245.000.000
<i>Chapitre 172.</i> — Vieillards, infirmes, et incurables	575.000.000
Total pour la SANTÉ	1.301.800.000

PRODUCTION INDUSTRIELLE.

<i>Chapitre 104.</i> — Subventions aux entreprises de transports d'énergie élect.	7.970.000
---	-----------

COMMUNICATIONS.

<i>Chapitre 92.</i> — Subventions annuelles aux départements et aux communes pour	
---	--

l'exploitation des services publics de transports par automobiles	2.000.000
TOTAL GÉNÉRAL	3.254.082.323

*Etat des subventions allouées en 1942
aux collectivités locales
à l'exclusion de la Ville de Paris
et du Département de la Seine
(Loi de finances du 31 décembre 1941)*

JUSTICE.

<i>Chapitre 50.</i> — Participation de l'Etat dans les dépenses de construction, d'aménagement des prisons cellulaires	1.219.200
--	-----------

INTÉRIEUR.

Budget ordinaire

<i>Chapitre 59.</i> — Participation de l'Etat aux charges d'intérêt général des collectivités locales	2.890.000.000
<i>Chapitre 60.</i> — Subventions exceptionnelles aux collectivités locales (art. 7 de la loi du 14 septembre 1941)	250.000.000
<i>Chapitre 61.</i> — Participation de l'Etat aux dépenses des services communaux et départementaux de défense contre l'incendie	11.600.000
<i>Chapitre 62.</i> — Responsabilité civile des communes, participation de l'Etat ..	1.900.000
<i>Chapitre 63.</i> — Annuités dues par l'Etat aux communes du pays de Gex et de la Haute-Savoie	7.463.000

Chapitre 64. — Subventions à des communes de l'ancien comté de Nice pour faire face à l'accroissement des impositions qu'elles payent à l'Italie pour leurs biens communaux 30.000

Total pour le budget ordinaire 3.160.993.000

Budget extraordinaire

Chapitre B. — Subventions aux départements pour les travaux neufs ou de grosses réparations des chemins départementaux (décret-loi du 14 juin 1938) et aux communes pour l'achèvement du réseau vicinal (loi du 12 mars 1880) et désenclavement 20.000.000

Chapitre C. — Subventions aux départements pour l'aménagement des chemins départementaux (décret-loi du 14 juin 1938) 40.000.000

Chapitre D. — Subventions aux départements en vue de faciliter le classement dans le réseau des chemins départementaux des chemins vicinaux utilisés pour un trafic général 5.000.000

Total pour l'INTÉRIEUR 3.225.993.000

SERVICES D'ALSACE-LORRAINE.

Chapitre 95. — Participation de l'Etat aux charges des collectivités locales 31.775.000

FAMILLE ET SANTÉ.

<i>Chapitre 66.</i> — Assistance à la Famille	77.000.000
<i>Chapitre 67.</i> — Assistance aux femmes en couches	19.200.000
<i>Chapitre 68.</i> — Assistance aux mères qui allaitent leur enfant au sein	22.000.000
<i>Chapitre 69.</i> — Protection des enfants du premier âge (loi du 23 décembre 1874 et décret du 30 octobre 1935) ..	19.100.000
<i>Chapitre 72.</i> — Dépenses occasionnées par les aliénés	345.000.000
<i>Chapitre 73.</i> — Assistance aux tubercu- leux	75.000.000
<i>Chapitre 74.</i> — Assistance médicale gra- tuite	305.000.000
<i>Chapitre 76.</i> — Subvention exception- nelle pour 1942 à la ville de Marseille	22.000.000
<i>Chapitre 77.</i> — Assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables	580.000.000
Total pour la FAMILLE ET LA SANTÉ	1.464.300.000

EDUCATION NATIONALE.

Budget ordinaire

<i>Chapitre 118.</i> — Service des construc- tions scolaires de l'enseignement secondaire. — Subventions aux com- munes	1.397.000
<i>Chapitre 119.</i> — Service des construc- tions scolaires de l'enseignement technique. Subventions aux collecti- vités locales	900.000

Chapitre 125. — Subventions aux communes pour les caisses des écoles .. 14.000.000

Chapitre 136. — Subventions aux départements pour l'organisation de l'enseignement agricole et ménager 477.000

Budget extraordinaire

Chapitre C. — Enseignement primaire. — Subventions pour constructions, grosses réparations, travaux complémentaires et appropriations d'écoles et révisions des subventions déjà allouées 25.000.000

Total pour l'EDUCATION NATIONALE 41.744.000

PRODUCTION INDUSTRIELLE.

Chapitre 89. — Subventions aux entreprises de transport d'énergie électrique . 7.850.000

COMMUNICATIONS.

Budget ordinaire

Chapitre 94. — Subventions annuelles aux départements et aux communes pour l'exploitation de services publics réguliers de transports par automobiles 500.000

Budget extraordinaire

Chapitre R. — Subventions allouées par l'Etat pour l'exécution des travaux d'intérêt local visés par la loi du 11 octobre 1940 (décret du 13 mai 1941) 18.800.000

<i>Chapitre LD.</i> — Réparation des dégradations anormales subies du fait de la guerre et de l'occupation par les chemins départementaux et communaux		3.000.000
Total pour les COMMUNICATIONS		21.300.000
TOTAL GÉNÉRAL		4.795.181.200

VI. — LES SERVICES INDUSTRIELS ET COMMERCIAUX
ET LE DOMAINE

La question des Services industriels et commerciaux des départements et des communes a déjà été examinée (*supra* : « le socialisme municipal »). Nous nous bornons à indiquer ici que, en 1938, les Services industriels ont produit 141 millions pour les communes ; les départements n'ont retiré que 8 millions de leurs services concédés, chiffre insignifiant.

Quant au domaine privé, il constitue une source très faible de recettes, sauf en ce qui concerne les communes forestières qui attendent un profit substantiel de la vente des coupes de bois et de la location du droit de chasse. En 1934, le produit du domaine privé des communes s'élevait à 263.979.000, soit 2 % environ de l'ensemble des recettes des budgets primitifs. Pour les départements, le chiffre n'excède guère 85 millions, soit moins de 1 % des recettes des budgets primitifs.

CHAPITRE III

LES CONSEQUENCES DU DESEQUILIBRE ENTRE RECETTES ET DEPENSES

Nous examinerons successivement :

- 1° Le déséquilibre budgétaire ;
- 2° La trésorerie des collectivités locales ;
- 3° Les avances de trésorerie ;
- 4° Les emprunts de chômage, d'équilibre et de liquidation ;
- 5° La situation des communes en état de faillite virtuelle.

I. — DÉSEQUILIBRE BUDGÉTAIRE

Le budget est un état prévisionnel des recettes et des dépenses.

Les administrateurs locaux doivent observer certains principes élémentaires en vue de réaliser un équilibre sincère. La règle de l'antépénultième année les conduit à fixer les recettes et à évaluer les crédits en fonction des résultats de l'exercice clos. Cette règle, amendée par des coefficients de majoration tenant compte de la conjoncture présente, est la plus sage en période de stabilité. Mais aux époques de fluctuations monétaires et économiques, il n'est pas douteux qu'elle doit être suivie avec beaucoup moins de rigueur.

En 1937, le Gouvernement, escomptant une reprise économique, avait adressé aux Préfets, le 28 janvier

1937, une circulaire dont nous extrayons les passages suivants :

« Au cours d'une entrevue qu'il a eue avec la Délégation du 17^e Congrès des Maires de France qui s'est tenu récemment à Paris, M. le Président du Conseil a déclaré que les collectivités locales pouvaient faire état de diverses améliorations budgétaires comme conséquence de la reprise économique.

« J'ai l'honneur de vous faire connaître que le budget primitif peut faire état des diverses améliorations et notamment des diminutions des dépenses de chômage, et d'une augmentation du rendement de certaines ressources, qu'il appartient aux municipalités d'évaluer avec toute la prudence nécessaire ».

Dans ses explications complémentaires, la circulaire n'envisageait, en dépenses, qu'une diminution sur les charges de chômage comme conséquence des lois sociales, notamment de la loi de 40 heures ; elle laissait aux municipalités le soin d'apprécier les augmentations possibles de recettes.

Se référant à ces prescriptions, certaines collectivités ont ouvert une ligne intitulée : « Ressources à attendre de la reprise économique ». La ville de Nice a inscrit une recette spéciale de près de 4 millions sous le libellé : « Plus-value sur centimes communaux par suite de la reprise économique » ; il en a été de même à Orléans. Quant à la ville de Marseille, elle a ouvert un crédit de 53 millions sous l'intitulé : « Avances de l'Etat gagées sur les bonis exceptionnels provenant de la reprise économique ».

Toutefois, il convient de noter que, à part quelques communes dont les budgets étaient en retard, la plupart des collectivités n'ont heureusement pas tenu compte des directives de la circulaire du 28 janvier 1937.

Par contre, une réduction des activités aussi importante que celle que nous subissons actuellement, a des répercussions certaines sur les recettes et les crédits budgétaires.

S'agissant des recettes, aucune incidence ne se fait sentir sur la valeur des principaux fictifs, sauf bien entendu en ce qui concerne les villes sinistrées. Ce sont les droits d'octroi, — droits spécifiques — qui laissent apparaître les plus importantes moins-values par rapport aux évaluations antérieures. Du côté du produit des fonds communs du chiffre d'affaires et des boissons, les conséquences du rationnement sont à peu près compensées par la hausse des prix. Mais si nous prenons le produit du fonds commun des combustibles liquides afférent à l'exercice 1941, nous constatons qu'il est insignifiant en raison des restrictions imposées à la circulation routière.

Parmi les dépenses, celles qui se rapportent à l'assistance notamment, risquent de s'accroître dans de sérieuses proportions. Les dépenses de matériel resteront vraisemblablement stationnaires par suite du manque de matières, tandis que les frais d'éclairage des rues et des bâtiments publics communaux seront plutôt en régression en raison des prescriptions de la défense passive.

Les rédacteurs des budgets pourront fort opportunément tenir compte de l'avis des Régies financières : Contributions Directes, Contributions Indirectes, Enregistrement, qui possèdent sur le rendement probable des impôts, taxes, fonds communs, ressortissant à leur compétence, des renseignements précis.

Dans le même ordre d'idées, les administrateurs locaux respecteront les plus récents textes législatifs et réglementaires. C'est ainsi que si une loi crée une taxe nouvelle ou modifie le tarif d'une taxe préexistante, les

budgets doivent traduire les conséquences des nouvelles dispositions en vigueur. Dans l'hypothèse d'une dépense mise à la charge de la commune ou du département ou au contraire faisant l'objet d'un transfert au Budget Général, les aménagements convenables seront également apportés aux documents budgétaires.

*
**

Ce sont là des principes élémentaires qui sont respectés par les administrateurs prudents. Malheureusement il faut reconnaître qu'ils n'ont pas toujours été appliqués et les administrateurs peu scrupuleux possèdent bien des artifices pour induire en erreur l'autorité chargée de la tutelle.

Le moyen le plus banal consiste à surévaluer les recettes du budget primitif et à sous-estimer les dépenses.

Un autre procédé tend à rejeter au budget supplémentaire une partie des dépenses — souvent les dépenses d'assistance — qui devraient normalement figurer au primitif. Ainsi le budget additionnel perd son caractère d'être essentiellement un document rectificatif. Il n'est pas rare de voir le volume de certains budgets supplémentaires excéder celui du primitif par l'importance des crédits complémentaires et des crédits nouveaux. Le budget devient ainsi beaucoup plus un document comptable, un relevé de recettes et de dépenses, qu'un état prévisionnel.

Enfin, les communes donnent souvent au crédit pour « dépenses imprévues » une importance artificielle. Dans l'hypothèse d'excédents probables de recettes, le crédit pour dépenses imprévues est exagérément gonflé, procédé très critiquable qui, en dehors du défaut de sincérité de

l'équilibre budgétaire, aboutit à donner un véritable blanc-seing au Maire.

En fait, donc, l'équilibre du budget primitif n'est souvent qu'apparent, et un important déficit risque alors d'être révélé par le budget supplémentaire ou le compte administratif.

II. — LA TRÉSORERIE

Pour avoir une trésorerie à l'aise, les collectivités locales n'ont pas hésité à recourir au crédit ; elles ont pris l'habitude de payer leurs fournisseurs avec un grand retard ; il ne faut pas s'étonner, dans ces conditions, si les restes à payer apparaissent généralement avec d'importants excédents sur les restes à recouvrer. A la suite de nombreuses réclamations des particuliers, les pouvoirs publics se sont préoccupés de la question, et par une circulaire en date du 28 décembre 1938, les Ministres de l'Intérieur et des Finances ont donné des instructions conjointes invitant les Préfets à hâter le règlement des mémoires des travaux et des fournitures des collectivités locales. Il est bon de rappeler ici les termes de la circulaire :

« Le Gouvernement a récemment pris des mesures
« pour assurer le règlement rapide des sommes dues par
« l'Etat à ses fournisseurs. Il entend ainsi éviter aux
« entrepreneurs, industriels et commerçants intéressés,
« des immobilisations nuisibles à l'activité générale du
« Pays.

« Mais le but recherché ne serait qu'imparfaitement atteint si les collectivités publiques ne s'associaient étroitement à cet effort. Le règlement des
« mémoires de travaux ou de fournitures dont sont
« redevables les départements, communes et établisse-

« ments publics est, en effet, trop souvent différé bien
« au delà des délais normaux que peuvent exiger les
« opérations comptables et les vérifications réglemen-
« taires. Il en résulte une gêne sérieuse pour le déve-
« loppement normal de l'économie nationale.

« Par ailleurs, l'exécution du budget régulièrement
« approuvé par l'autorité de tutelle se trouve le plus
« souvent faussée.

« La stricte exécution des engagements pris à
« l'égard des fournisseurs et entrepreneurs doit être,
« pour les départements et communes, une règle ne
« souffrant pas d'exception. Cette règle n'est que plus
« impérative aujourd'hui où son respect est une des
« conditions du succès de la politique économique sui-
« vie par le Gouvernement.

« Je vous demande, en conséquence, de tenir fer-
« mement la main à ce que les collectivités sur lesquel-
« les vous exercez votre autorité procèdent, dans le
« minimum de temps, au paiement des factures, mémoi-
« res et relevés, dont elles sont débitrices. Vous vou-
« drez bien, à cet effet, adresser toutes recommanda-
« tions utiles à Messieurs les Maires, prévoir les mesu-
« res de contrôle qui vous paraîtraient les plus effica-
« ces, et prendre sur ce point l'attache de M. le Trésor-
« rier-Payeur-Général de votre département.

« Je vous prierai également d'accueillir, avec la plus
« grande attention, toute réclamation émanant des
« créanciers des collectivités secondaires, et de nous en
« référer à l'occasion des cas d'espèce qui vous paraî-
« traient nécessiter l'adoption de mesures particu-
« lières. »

Les communes ont même cherché à améliorer leur
propre trésorerie au détriment de la trésorerie d'autres
collectivités, par exemple le département, en acquittant

avec de longs retards leurs contingents d'assistance ; il est fréquent de relever des arriérés de plusieurs années.

Il n'est pas rare non plus de voir certaines collectivités profiter d'opérations d'emprunts pour augmenter les ressources de leur budget ordinaire. Cette pratique a été poursuivie par une ville importante qui, autorisée à contracter un emprunt en vue de réaliser des grands travaux, a renoncé à son projet initial et, partant, à contracter l'opération de crédit mais n'en a pas moins prévu, en dépenses, les annuités correspondantes. L'emprunt étant amortissable en trente ans, à la fin de la trentième année, tout se sera passé comme si l'opération avait été réalisée, alors que les annuités sont venues, en fait, grossir les fonds disponibles.

Un autre procédé tout aussi répréhensible, quoique moins dangereux, consiste à prévoir les emprunts d'un montant supérieur aux dépenses qu'ils doivent couvrir ; les fonds non employés sont un jour désaffectés et donnent des disponibilités nouvelles.

III. — LES AVANCES DE TRÉSORERIE

Les avances faites par l'Etat aux collectivités publiques sont régies actuellement par l'article 70 de la loi du 31 mars 1932 qui dispose que : « Le Ministre des
« Finances ne peut consentir d'avances imputables sur
« les ressources de la trésorerie que s'il y est autorisé
« par la loi, exception faite pour les avances sollicitées
« par les départements, les communes et les établisse-
« ments publics en cas d'insuffisance momentanée de
« leur trésorerie. »

Il importe de bien observer que ces avances ont un caractère *momentané*. Elles sont, en principe, remboursables dans un délai d'un an. Leur taux varie en fonc-

tion du loyer de l'argent. Si les difficultés de trésorerie sont imputables au fait de l'Etat ou à une circonstance indépendante de la volonté de la collectivité — comme les amendes imposées par les autorités d'occupation — le Trésor n'exige aucun intérêt. Ce cas particulier mis à part, les avances portent actuellement intérêt au taux de 2 à 3 %.

Dans l'ensemble, il n'a pas été fait un trop large usage de l'article 70. Le montant des avances accordées en 1939 s'élève à 1.360.060.000 francs. Mais elles ont été consenties presque intégralement à la ville de Paris et au département de la Seine d'une part, à la ville de Marseille et au département des Bouches-du-Rhône, d'autre part :

Paris et Seine	1.261.260.000
Marseille et Bouches-du-Rhône	119.300.000

La ville de Marseille a reçu entre 1936 et 1939 pour 290 millions d'avances qu'elle n'a jamais remboursées et qui seront apurées aujourd'hui au moyen d'un emprunt de liquidation. Les avances consenties dans de telles conditions violent délibérément et l'esprit et la lettre de la loi du 31 mars 1932. Elles deviennent en effet de véritables moyens d'équilibre budgétaire au lieu de garder le caractère d'aide momentanée.

Nous verrons dans la troisième partie de notre étude que la loi du 28 août 1941 a mis, sous certaines conditions, à la disposition des communes qui ont souffert des événements de guerre, des avances à taux réduit et à remboursement différé, destinées à permettre l'équilibre des budgets de 1941 et 1942.

IV. — LES EMPRUNTS

Les départements et les communes ont toujours fait largement appel à l'emprunt. La Situation Financière des

Communes en 1938 » révèle que le produit des emprunts représente 10 % environ des recettes des budgets primitifs, tandis que le paiement des annuités représente 17 % des dépenses. Pour les départements, les mêmes pourcentages s'établissent respectivement à 24 % et 11 %.

En 1938, la dette des communes dépassait 37 milliards pour 17 milliards pour Paris et la Seine. Compte tenu des départements, la dette globale atteignait certainement 50 milliards. Aujourd'hui bien que les statistiques ne donnent aucun élément sur l'évolution récente de la dette, on peut la chiffrer à 65 milliards (Paris et la Seine compris).

La plupart des emprunts ont été contractés par des collectivités en vue de l'exécution de grands travaux d'utilité communale et départementale ; c'est l'objet même des opérations de crédits de cette nature, qui doivent uniquement servir à couvrir des dépenses extraordinaires.

Cependant, cette règle a été transgressée bien souvent et on a peu à peu admis que les départements et les communes peuvent être autorisés à contracter des emprunts pour couvrir un déficit budgétaire.

Cette politique est contraire aux règles les plus élémentaires de la comptabilité publique prescrivant que les dépenses ordinaires ne sauraient être couvertes par des ressources extraordinaires, ce à quoi nous arrivons en admettant le principe des emprunts d'équilibre.

En outre, quand une collectivité sait par avance qu'elle pourra faire face à un déficit éventuel au moyen de l'emprunt, elle se désintéresse de l'équilibre de son budget qui perd ainsi le caractère de document prévisionnel. C'est avec de semblables errements que la dette a atteint le volume que l'on sait.

Le recours aux emprunts d'équilibre a été autorisé à la suite de circonstances exceptionnelles : ce sont les emprunts de chômage qui ont été admis les premiers. Cette pratique s'est instaurée en 1932, au moment où la crise économique faisait sentir ses premiers effets sur les budgets des cités ouvrières. Le Conseil d'Etat, appelé à examiner les conditions de réalisation d'une opération de crédit de cette nature, s'est bien efforcé de réagir en demandant que, en contre-partie des avantages exorbitants que constituait l'emprunt d'équilibre, la collectivité bénéficiaire fût soumise à une tutelle plus rigoureuse ; mais il n'en a rien été.

Le 27^e Congrès des Maires de France, qui s'est tenu en janvier 1937, a exprimé le vœu que les emprunts d'équilibre soient autorisés avec plus de libéralité. A la suite de cette intervention, une circulaire du Ministre de l'Intérieur en date du 28 janvier 1937 donnait aux Préfets les directives suivantes :

« Lorsque l'équilibre budgétaire ne saurait être obtenu que par le poids trop lourd de charges nouvelles, les collectivités peuvent inscrire, en prévision, au budget primitif un emprunt à court terme justifié par l'augmentation de ces charges. Cette prévision devra être chiffrée soigneusement et les emprunts de cette nature ne devront être ultérieurement autorisés, s'il y a lieu, dans les formes habituelles, qu'après l'intervention du budget supplémentaire et eu égard aux circonstances qui seront connues à ce moment.

« Vous voudrez bien ne donner cette approbation qu'après vous être assurés que la collectivité a fait un effort réel pour équilibrer son budget en comprimant les dépenses dans toute la mesure souhaitable et en faisant appel au maximum raisonnable des ressources que la législation met à sa disposition.

« Sous ces garanties, le Gouvernement considère
« qu'à titre exceptionnel, il est possible de recourir à
« cette procédure pour permettre aux mesures qu'il a
« prises de rendre leur plein effet ».

Par ailleurs, un décret loi du 28 août 1937 relatif aux finances communales est venu modifier dans un sens favorable aux emprunts d'équilibre, la procédure des emprunts communaux. Le texte stipulait :

« Les emprunts destinés à couvrir des dépenses
« ordinaires et toutes contributions établies dans le
« cadre des lois en vigueur pour en assurer le service,
« pourront être autorisés à titre exceptionnel et jusqu'au
« 31 décembre 1937 :

1° Par arrêté préfectoral, après avis du Trésorier-Payeur-Général, si la somme empruntée seule ou réunie au chiffre d'autres emprunts non encore remboursés ne dépasse pas 30 millions de francs.

2° Par décret, rendu sur le rapport du Ministre de l'Intérieur et du Ministre des Finances, si la somme empruntée seule ou réunie au chiffre d'autres emprunts non encore remboursés excède 30 millions.

Toutefois, en compensation de ces mesures bienveillantes, le Ministre de l'Intérieur prescrivait dans une circulaire du 1^{er} septembre 1937 des règles de tutelle particulières exigeant notamment la production d'un « bilan » financier.

Cette politique des pouvoirs publics à l'égard des emprunts d'équilibre devait provoquer, au cours du deuxième semestre de l'année 1937, de nombreuses demandes.

La question des emprunts d'équilibre s'est également posée à l'occasion des difficultés rencontrées par certaines collectivités au sujet de l'apurement d'avances

de trésorerie précédemment consenties, avances ayant perdu le caractère d'aide momentanée qu'entendait leur donner l'article 70 de la loi du 31 mars 1932. En fait, beaucoup d'avances ont servi à dissimuler provisoirement un déficit latent ; quand l'époque du remboursement arrive, si la situation financière ne s'est pas améliorée, il ne reste guère qu'un moyen : contracter un emprunt d'équilibre pour rembourser l'Etat. C'est ainsi que l'emprunt de liquidation de 290 millions que la ville de Marseille vient d'être autorisée à réaliser, doit servir à apurer des avances d'un égal montant.

L'emprunt d'équilibre a sanctionné l'endettement progressif des collectivités locales. Sans doute, au moment où la question des opérations de cette nature se pose, n'y a-t-il pas d'autre moyen susceptible d'être envisagé. Quoi qu'il en soit, ces pratiques sont une preuve supplémentaire du manque de fermeté de l'autorité de tutelle qui n'a pas su arrêter à temps la progression des dépenses.

Dans certains cas même, la carence a été telle que l'emprunt ne saurait plus constituer un remède efficace. Nous en arrivons à la situation des communes en état de faillite virtuelle.

V. — LES COMMUNES EN ÉTAT DE FAILLITE VIRTUELLE

Il s'agit des communes dont la situation financière est particulièrement grave, pratiquement sans issue (1).

Pour la commodité de l'expression, nous qualifions « en faillite » toute commune qui, ne pouvant plus assurer l'équilibre de son budget par le jeu normal des

(1) En 1939 : Trignac, Villeurbanne, Guebwiller.

impôts, taxes, produits du domaine, produits des services industriels, emprunts, doit faire appel à l'aide de l'Etat ou d'autres collectivités publiques, sous peine d'être dans l'obligation de cesser ses paiements. Cette situation ne peut évidemment être comparée juridiquement ni à la faillite commerciale, ni à la déconfiture en matière civile.

L'Etat ne peut se dispenser d'accorder l'aide du Budget Général aux collectivités dont la situation est désespérée. Divers ordres de mesures peuvent être envisagés :

1° *Subventions pures et simples du Budget Général* en vue de réaliser l'équilibre du budget.

2° *Subventions annuelles du Budget Général* affectées à un objet déterminé. L'Etat fournirait sa caution aux communes en faillite qui ne possèdent plus de gage pour emprunter, et par des subventions annuelles, assurerait le service des emprunts de liquidation ainsi contractés.

3° *Avances de trésorerie.* — Il ne saurait s'agir là que d'une solution provisoire, aucun texte ne permettant d'ailleurs de consentir de telles avances aux communes qui ont déjà épuisé toutes les possibilités qui leur étaient offertes. Dans la pratique, on pourrait se borner à modifier très légèrement les termes de l'article 70 de la loi du 31 mars 1932 de telle sorte que le nouveau texte permette l'octroi, au profit des communes en faillite, d'avances remboursables, ne portant pas intérêt, consenties jusqu'au jour où serait réalisée la réforme complète des finances locales.

Bien qu'il faille s'attendre à voir les communes ne pas rembourser ces avances, ce troisième procédé aura sans doute l'avantage d'être moins onéreux pour le

Trésor. Il aurait d'autre part, l'utilité d'apporter aux communes une aide presque immédiate qui devient chaque jour plus nécessaire pour certaines d'entre elles ; en revanche, il ne constituerait qu'une solution provisoire.

L'aide de l'Etat doit avoir une contre-partie ; il faut obtenir, des collectivités aidées, des garanties sérieuses.

Dans les cas extrêmement graves, on pourrait envisager un dessaisissement provisoire des municipalités. Mais, il ne faut pas se dissimuler que cette mesure porterait une atteinte importante à la charte fondamentale des communes.

On pourrait se borner à l'organisation d'un contrôle des dépenses engagées, qui serait une garantie efficace et sans doute facile à obtenir, en plaçant auprès des municipalités qui auraient recours à l'assistance exceptionnelle du Budget Général, sous une des formes étudiées, un agent doté d'un pouvoir d'examen *a priori* sur l'engagement des dépenses.

Cet agent pourrait être :

a) un fonctionnaire municipal désigné par le Préfet ;

b) le Percepteur ;

c) un fonctionnaire de l'Etat.

Sans doute la dépense qu'entraîne des créations de postes, conduit à écarter la dernière hypothèse. Il ne paraît guère souhaitable non plus d'investir le percepteur d'une fonction nouvelle.

En tout état de cause, dans les très grandes villes, le contrôleur des dépenses engagées devrait être un fonctionnaire de l'Etat rétribué par la commune par le procédé du fonds de concours.

Nous venons de faire un tableau rapide de la situa-

tion des finances locales telle qu'elle a évolué depuis 1931. Cette situation ne laisse pas d'être préoccupante. Il importe de résoudre au plus tôt une question qui est en suspens depuis près d'un quart de siècle.

Dès 1923, M. DE LASTEYRIE, dans l'exposé des motifs de la loi de finances, signale l'urgence de la réforme.

Le Comité Consultatif d'Administration Générale, Départementale et Communale présidé par M. DAUSSET, a exposé un certain nombre de principes. M. SARI, député de la Corse, a déposé en 1925 un très intéressant projet de loi qui a poussé le Gouvernement à faire « quelque chose » : la loi du 13 août 1926 a procuré plus de vingt taxes nouvelles aux départements et aux communes.

Mais il ne s'agit que d'une aide assez mince qui n'a apporté aucune solution au problème d'ensemble des finances locales. Il faut attendre 1931 pour voir déposer sur le bureau de la Chambre des Députés par M. PIÉTRI, Ministre du Budget, un projet de loi qui a inspiré toutes les réformes envisagées ou réalisées jusqu'aux événements 1939-1940 et qui fera même sentir son influence sur les textes importants parus depuis la fin des hostilités.

DEUXIÈME PARTIE

LES FINANCES DES COLLECTIVITES LOCALES DE 1931 à 1940

« Tout projet de réforme des finances locales doit, « pour être viable, apporter non pas une solution particulière mais une solution générale du problème en « réglant à la fois la question des recettes et la question « des dépenses pour l'ensemble des collectivités intéressées : Etat, Départements, Communes ».

Ainsi s'exprime M. PIÉTRI dans l'exposé des motifs de son projet de loi.

Nous allons examiner dans quelle mesure se sont inspirés de ce principe fondamental le projet PIÉTRI lui-même et les travaux de la Commission de réforme des finances locales installée le 11 juillet 1936.

CHAPITRE PREMIER

LE PROJET PIETRI

Le projet PIÉTRI constitue une réforme complète des finances locales ; il apporte, selon l'exposé des motifs « d'importantes modifications » : d'abord à la répartition des dépenses publiques entre l'Etat, les départements et les communes, ensuite au système fiscal des collectivités locales, enfin à la texture et au contrôle des budgets et des comptes.

SECTION I

La réforme des dépenses

Les Corps élus ont toujours prétendu que l'une des causes primordiales de l'augmentation des dépenses des départements et des communes, a été la mauvaise répartition des charges entre ces collectivités et l'Etat. Ils ont défendu le principe d'une nouvelle répartition d'après le caractère national, régional et local des dépenses. M. PIÉTRI n'a pas été aussi loin. Il a même délibérément écarté « toute idée de réaliser un regroupement général des dépenses et des recettes » pour se borner à « étudier « simplement des mesures susceptibles d'alléger les « budgets locaux de certaines dépenses qui seront mises « à la charge du budget de l'Etat suivant une conception analogue à celle qui a inspiré les dispositions de « la loi du 16 avril 1930 sur l'incorporation dans le « réseau national de 40.000 kilomètres de chemins jus-

« que-là entretenus par les départements et les communes ».

L'exposé des motifs indique que l'allègement de charges proposé n'est pas aussi large que les auteurs du projet l'auraient désiré pour des raisons tenant à l'opportunité budgétaire et aux difficultés d'une discrimination équitable des dépenses.

La réforme s'est inspirée du « triple souci de décharger les départements et les communes d'un certain nombre de dépenses qui relèvent logiquement des attributions de l'Etat, d'apporter au régime actuel de profondes modifications, et d'améliorer les conditions de gestion et de fonctionnement des services ».

Le titre I du projet réalise un transfert de charges portant d'abord sur les dépenses autres que celles d'assistance (art. 1 à 16) puis sur les dépenses d'assistance (art. 17 à 22).

I. — TRANSFERT DE DÉPENSES AUTRES QUE LES DÉPENSES D'ASSISTANCE

Ces dépenses affectent l'Administration générale, la Justice et la police, l'enseignement.

1° *Propositions concernant les départements.*

L'article 1^{er} met à la charge exclusive de l'Etat un certain nombre de dépenses assez peu importantes et qui présentent un caractère d'intérêt général :

- 1° Casernement ordinaire de la gendarmerie ;
- 2° Traitements et indemnités des archivistes départementaux, et du personnel secondaire du service des archives ;
- 3° Indemnités des Inspecteurs primaires ;
- 4° Frais de bureau de l'Inspecteur d'académie ;

5° La moitié des traitements et frais de tournées des Inspectrices départementales des écoles maternelles, qui incombait jusqu'ici au Département ;

6° Loyer, entretien, mobilier et menues dépenses des cours d'assises, tribunaux civils et de commerce et menues dépenses des justices de paix ;

7° Frais d'impression et de publication des listes pour les élections consulaires ;

8° Frais d'impression des cadres pour la formation des listes électorales et des listes de jury ;

9° Reconstruction et réparation des prisons ;

10° Entretien et réparation des maisons d'arrêt et de correction ;

11° Traitements des vétérinaires départementaux ;

12° Dépenses des Comités de conciliation et d'arbitrage.

L'article 2 règle la situation des immeubles départementaux affectés à l'usage des casernements de gendarmerie, cours d'assises, tribunaux civils et de commerce, maisons d'arrêt et de correction qui sont incorporés au domaine public de l'Etat. Etant donné leur caractère départemental, les bâtiments des préfectures et sous-préfectures sont exclus du transfert.

Les budgets départementaux sont déchargés de toutes les indemnités accessoires allouées aux Préfets et Sous-Préfets, Secrétaires Généraux, Conseillers de préfecture (art. 3). Par contre les dépenses de matériel, les dépenses résultant du logement des Préfets et Sous-Préfets restent inscrites au budget départemental.

Le barème de répartition entre l'Etat et le département des dépenses du personnel secondaire des préfectures et sous-préfectures (loi du 20 avril 1920) est révisé dans un sens favorable aux collectivités, le taux

minimum de la participation de l'Etat étant porté de 34 à 50 %, le taux maximum de 67 à 75 % (art. 5). En contre-partie du relèvement de la participation de l'Etat, l'article 6 prévoit la suppression des contributions allouées par différents départements ministériels pour services spéciaux.

Enfin, aux termes de l'article 14, le personnel des archives départementales est dorénavant rétribué par l'Etat.

2° Propositions concernant les communes.

En ce qui concerne les communes, les transferts de charges touchant l'administration générale ont été plus importants encore. Cette différence est justifiée par le fait que, à l'inverse du département, l'administration de la commune est privée de fonctionnaires à « compétence étendue ».

L'article 7 énumère les dépenses qui cessent d'être à la charge des communes :

1° Frais de recensement de la population ;

2° Frais de registre de l'état-civil ;

3° Traitements et frais de gestion des recettes municipales à l'exception de celles de la Ville de Paris. Les dépenses correspondantes des établissements communaux, hospitaliers ou de bienfaisance sont également mises à la charge de l'Etat ;

4° Indemnité de résidence de l'instituteur ;

5° Traitements des commissaires de police municipale ;

6° Frais des assemblées électorales qui se tiennent dans la commune et frais des cartes électorales ;

7° Frais de loyer et de réparation du local de la Justice de Paix, ainsi que les frais d'achat et d'entretien

de son mobilier dans les communes chefs-lieux de canton ;

8° Frais et dépenses des Conseils de Prud'homme et menus frais des Chambres Consultatives des Arts et Manufactures ;

9° Registres et imprimés à l'usage des écoles primaires.

L'article 8 prévoit des subventions de l'Etat pour le renouvellement et l'acquisition du matériel scolaire et du matériel d'enseignement primaire.

Nous en terminerons par l'examen de deux dispositions qui concernent à la fois les départements et les communes. Tout d'abord les articles 9, 10 et 11 autorisent l'Etat à contribuer dans la limite d'un tiers aux dépenses entraînées par la construction des édifices départementaux et communaux.

L'article 16, plus important, stipule que « tout décret « dont les dispositions seraient susceptibles d'entraîner « une augmentation des dépenses mises à la charge des « départements et des communes, devra être contresigné « par les Ministres de l'Intérieur et du Budget ».

Cette prescription, qui a été suggérée par M. CAILLAUX dans son intervention au Sénat le 28 novembre 1930, a pour but d'éviter que les administrations accroissent les charges des collectivités locales sans avoir obtenu l'accord préalable des Ministres compétents.

II. — LES DÉPENSES D'ASSISTANCE

Le projet PIÉTRI comporte dans ses articles 17 à 25 une intéressante réforme du régime financier de l'assistance.

Les dépenses résultant de l'application des lois sur l'assistance obligatoire sont réparties entre l'Etat, le

département et la commune selon des barèmes très complexes qui diffèrent avec chaque nature d'assistance, et selon que le bénéficiaire a un domicile de secours communal, départemental ou national. Aussi, est-il inutile d'insister sur les difficultés d'une liquidation des charges entre les diverses collectivités. Au surplus, M. PIÉTRI fait deux remarques essentielles :

a) Dans beaucoup de cas, la part des dépenses laissée à la charge de la commune qui, pratiquement, décide de l'attribution des secours, est loin d'être suffisante pour l'intéresser à ne distribuer l'assistance qu'à ceux dont la situation le justifie réellement et pour supprimer toute tentative de faire entrer dans la commune, grâce aux subventions du département et de l'Etat, des sommes qui seraient dépensées sur son territoire.

b) De son côté, le département, chargé par la loi de 1925 d'assurer le contrôle de l'application des lois d'assistance n'est pas suffisamment poussé par l'intérêt de ses finances à exercer efficacement ses pouvoirs. Si, en effet, la totalité des dépenses d'assistance est inscrite à son budget, la plus grosse part en est compensée, pour lui, par les subventions de l'Etat et par les contingents des communes.

Pour pallier ces inconvénients, deux solutions étaient possibles :

— Transférer au Budget Général la plus grande partie des charges d'assistance. Or il n'est pas douteux que l'Etat est le plus mal placé pour distribuer les secours.

— A l'inverse, faire peser sur la commune, collectivité la plus proche des bénéficiaires, la charge financière de la législation sur l'assistance ; cette solution est également à rejeter car les budgets des communes pauvres succomberaient certainement.

Pour M. PIÉTRI, la solution la plus rationnelle consiste à confier à la collectivité « intermédiaire », le département, l'application des législations sur l'assistance. Il propose en conséquence d'accentuer la « départementalisation » de l'assistance en supprimant purement et simplement les contingents communaux qui alimentent le budget départemental et en les remplaçant par de nouvelles impositions directes. Il n'en résultera aucun accroissement de charges des contribuables car les impôts communaux seraient simultanément diminués.

Quant à l'aide de l'Etat, au lieu d'être déterminée par des barèmes compliqués, elle devient forfaitaire, ce qui accroît encore la responsabilité des départements ; ils recevront les trois quarts des subventions versées en 1931 et 1932, l'autre quart servant de volant pour rectifier les écarts trop importants entre les attributions et les besoins réels. Ainsi donc, la collectivité qui distribue le secours en supporte directement la conséquence financière.

Les taux des allocations sont fixés pour chaque commune d'un département par le Conseil Général, après avis du Conseil Municipal. Ce dernier garde la faculté de fixer, dans la limite d'un maximum légal, un taux d'allocation plus élevée ; dans cette hypothèse, la dépense supplémentaire est supportée par le budget communal.

Pour éviter que la suppression de la quote-part communale entraîne des admissions non fondées, les auteurs du projet ont substitué l'admission préfectorale à l'admission communale, après avis des municipalités intéressées. En vue de l'imputation des dépenses d'assistance, seul le domicile de secours départemental est pris en considération.

Du point de vue financier, le système proposé présente de sérieuses garanties. Il est probable en effet que le département, seul responsable du fonctionnement de l'assistance, n'acceptera les admissions qu'avec beaucoup de circonspection.

Malheureusement, il est à craindre aussi que des demandes justifiées fassent parfois l'objet de décisions de rejet. Sans doute des voies de recours sont-elles ouvertes devant une Commission d'appel ainsi que devant une Commission centrale. Nous nous bornerons à indiquer que les lenteurs de toute procédure d'appel sont en contradiction avec l'urgence qui s'attache à une décision en matière d'assistance.

Par ailleurs, il nous semble dangereux de laisser aux Conseils Municipaux la faculté de fixer un taux d'allocation supérieur à celui qui est arrêté par le Conseil Général. Même si l'on considère que la dépense complémentaire résultant de cette majoration reste intégralement à la charge des communes, c'est-à-dire n'a pas d'incidence sur les dépenses de l'Etat et des départements, il est à craindre néanmoins que le montant global des dépenses risque de s'élever dans de sérieuses proportions. Il en résultera une charge supplémentaire pour les contribuables et de nouvelles inégalités entre les secours alloués à une même catégorie d'assistés selon qu'ils habitent dans telle ou telle localité.

**

Les transferts de dépenses proposés représentent pour le Budget Général une charge qui, sur la base des évaluations de 1929 peut se chiffrer ainsi :

Départements

	En millions
Indemnités des Préfets	10
Personnel des préfectures	11
Casernement de la gendarmerie	30
Tribunaux	20
Prisons	7
Archives départementales	4
Instruction Publique et divers	2
Intérêt de 1 % aux fonds libres placés au Trésor	10
	—
	94

Communes

Traitements. — Frais de gestion des receveurs municipaux	80
Etat-civil	4,5
Dépenses d'assemblées et de cartes électorales, listes du jury	3
Commissaires de police	23
Dépenses des Conseils de Prud'homme	3
Dépenses des Justices de Paix	2
Indemnités de résidence des instituteurs	28
Mobilier et imprimés scolaires	38
Bâtiments inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques	8
	—
	189,5

Total Départements 94

Total Communes 189,5

TOTAL GÉNÉRAL 283,5

SECTION II

La réforme des recettes

Comme M. PIÉTRI l'a souligné lui-même, une réforme des Finances Locales, pour être complète, ne doit pas se borner à un allègement des charges des collectivités. Encore importe-t-il de compléter cette première partie de la réforme par un aménagement des recettes fiscales. C'est l'objet du titre II du projet, relatif à « la réforme des impositions départementales et communales », inspiré par deux principes directeurs :

Premier principe. — Le premier principe directeur a été posé par le Ministre du Budget dans son discours à la séance du Sénat du 29 mars 1931 : « C'est, qu'en « effet, à l'Etat, collectivité politique et sociale dont la « régle et dont l'action s'étendent sur un territoire considérable et sur une grande masse de citoyens, « correspond un certain type théorique et pratique de « fiscalité qui ne saurait convenir aux départements et « aux communes, groupements plus limités déjà et sur- « tout groupements d'intérêt purement matériel, organismes de gestion et non de souveraineté. Et l'on peut « dire, que ce sera en fin de compte l'une des marques « essentielles de l'évolution fiscale de ces dernières « années que d'avoir opéré entre les deux régimes d'impôts directs de l'Etat et des collectivités locales cette « discrimination nécessaire : d'une part, la fiscalité personnelle à base progressive et à tendance sociale, d'autre part, la fiscalité réelle à la fois plus sommaire et « plus stable, mieux adaptée aux exigences courantes « d'une simple association d'intérêts ».

Deuxième principe. — Le second principe est contenu dans l'exposé des motifs : « L'élémentaire sollici-

« tude que l'Etat-tuteur doit marquer à ces collectivités
« secondaires dont il règle le rôle administratif et dont
« il surveille la gestion, est la nécessité essentielle de ne
« remplacer le système d'impositions directes locales que
« par un ensemble de taxes susceptibles de fournir non
« seulement globalement, mais encore pour chaque
« département et pour chaque commune, un total de
« recettes au moins égal au chiffre actuel ».

Ce deuxième principe pose la nécessité d'instituer un système d'impôts locaux *réels* ayant pour chaque collectivité le même rendement que les recettes préexistantes.

Par le premier de ces deux principes directeurs, M. PIÉTRI s'est déclaré hostile à un système basé sur des centimes additionnels aux impôts cédulaires sur le revenu. Ce système présente en effet des inconvénients trop sérieux tenant notamment à l'étroitesse de l'assiette de l'impôt en raison de l'existence des abattements à la base, et aux fluctuations de la matière imposable en fonction de l'évolution économique. En outre, viendront s'ajouter des difficultés de taxation en liaison avec la résidence de l'assujetti. Enfin, la nécessité pour les collectivités de connaître à l'avance le rendement des impôts locaux, s'oppose au secret des déclarations, principe traditionnel de la fiscalité française et facteur de paix sociale.

La norme posée par M. PIÉTRI dans son exposé des motifs, à savoir que « tout projet de réforme des finances locales doit, pour être viable, apporter, non pas
« une solution partielle mais une solution générale du
« problème » s'oppose également au recours à la solution préconisée par M. LYNIER, sénateur, qui opinait pour une réévaluation des principaux fictifs. Non seulement cette réévaluation ne résoud pas le problème des cen-

times, mais, au surplus, elle risque de déplacer la matière imposable en surchargeant indûment certains contribuables.

Eloigné de ces deux systèmes opposés, centimes additionnels aux impôts sur le revenu, réévaluation des principaux fictifs, le projet PIÉTRI s'apparente plutôt à la solution du Comité Consultatif d'Administration Générale, Départementale et Communale, présidé par M. DAUSSET, solution qui s'appuie sur trois taxes à caractère réel : taxe foncière, taxe sur les locaux d'habitation, taxe sur les locaux professionnels.

M. PIÉTRI n'a pas repris telles quelles les trois taxes du Comité DAUSSET qui figurent déjà parmi les taxes de la loi NIVEAUX et qui malgré un relèvement des taux allant jusqu'à 15 % auraient eu un rendement inférieur à celui des centimes, résultat en contradiction avec le deuxième principe directeur.

Guidé par le triple souci :

— d'éviter des brusques déplacements de la charge fiscale entre les redevables d'une même contribution et entre les redevables de chaque contribution ;

— d'introduire un impôt qui tout en conservant un caractère indiciaire doit tenir compte dans une certaine mesure de l'ensemble des facultés contributives des assujettis ; ,

— d'écarter tout vestige d'impôts de répartition ;

M. PIÉTRI propose l'adaptation à la fiscalité locale de trois grandes contributions à caractère réel :

— La taxe foncière,

— La contribution mobilière,

— La patente.

La Taxe Foncière

Les centimes additionnels à l'impôt foncier sont remplacés par une taxe foncière.

— *Assiette.* — C'est le revenu cadastral de la propriété bâtie et non bâtie (art. 28).

L'entrée en vigueur de la réforme est reportée postérieurement à l'achèvement de la revision des évaluations cadastrales.

Aux termes de l'article 29, les forêts et bois domaniaux sont assujettis à la taxe. L'article 30 prévoit des exemptions d'intérêt public et d'intérêt agricole ainsi que des exemptions temporaires en faveur des constructions nouvelles.

— *Fait générateur* : situation existant au 1^{er} janvier de l'année de l'imposition.

La Contribution Mobilière

La contribution mobilière est destinée à frapper l'ensemble des revenus du redevable.

— *Assiette* (art. 36). — La contribution est assise sur la valeur locative — et non sur le loyer — des locaux meublés, à usage d'habitation. La valeur locative est affectée d'un double coefficient, l'un *progressif* en fonction de la valeur locative elle-même, destinée à frapper davantage les assujettis aisés par rapport aux assujettis de condition modeste ; l'autre *dégressif* d'après la population, destiné à corriger la différence de condition des habitants des villes par rapport aux habitants des cités rurales.

— *Exemptions.* — En faveur des indigents.

— *Réductions.* — Des réductions sont prévues dans le cas où le redevable a des personnes à sa charge (art. 42, 43 et 44).

La Patente

Plutôt que de reprendre la taxe sur les locaux professionnels du Comité DAUSSET, M. PIÉTRI a préféré modifier la patente au profit des collectivités locales.

Il s'agit en somme de transformer la patente en un impôt à assiette directe. Pour atteindre ce but, le projet de loi a amendé le droit fixe, qui devient un élément important de l'imposition, tout en conservant à la patente sa structure générale, afin d'éviter des brusques déplacements de la charge fiscale.

L'économie du projet PIÉTRI, en ce qui concerne la patente, est ainsi résumée dans l'exposé des motifs :

« — Pour tous les patentables, suppression du « droit proportionnel sur les locaux d'habitation.

« — Pour les patentables du tableau A (commerçants), l'institution d'un droit fixe variant avec la « profession et la population de la localité où elle est « exercée, mais qui sera, pour la masse des petits patentables, l'unique élément de taxation.

« — Pour les patentables des tableaux B et C « (grands magasins, banques, usines), maintien des « règles actuelles de taxation.

« — Enfin, classement des professions libérales « (tableau D actuel) au tableau A. »

Tableau A. — Le tableau A renferme la majorité des redevables. Pour saisir toute la portée de la réforme, il faut reprendre à son origine l'évolution de la patente. Cet impôt (ancien « droit de maîtrise et de jurande ») constituait la somme ou la redevance payée « pour avoir « le droit d'ouvrir boutique dans la commune et d'y « exercer sa profession ». La redevance variait selon l'importance de la ville et du métier.

A cette première idée, s'en est peu à peu substituée

une autre : par la patente on a cherché à frapper les bénéfices. Cette évolution a pu s'opérer à un moment où aucun impôt ne frappait les bénéfices industriels et commerciaux ; il n'en est plus ainsi actuellement puisque ces profits sont atteints par le chiffre d'affaires, et la cédule des bénéfices industriels et commerciaux.

Aussi, importe-t-il de restituer à la patente son caractère originel de redevance payée en compensation de l'autorisation donnée par la commune à ceux qui veulent entreprendre un nouveau négoce. Cette conception répond aux préoccupations du législateur tendant à transformer la patente en un impôt essentiellement local à caractère réel. C'est ce à quoi tend le projet en décidant que le droit fixe est le tarif normal (art. 59). Cependant on maintient la classification en 8 classes de professions et 9 catégories de localités, suivant la population. Le droit proportionnel ne subsiste que pour les catégories les plus importantes d'assujettis (art. 61).

Tableaux B et C. — Si les règles actuelles de taxation des assujettis portés dans les tableaux B et C sont maintenues, les taux des droits fixes et des droits proportionnels subissent d'importantes modifications.

Les droits fixes sont fortement relevés puisque le législateur a décidé de leur appliquer le coefficient 20 ; par contre, le droit proportionnel, qui avait atteint une proportion excessive en raison de la hausse des valeurs locatives, est ramené dans de plus sages limites.

Fonctionnement du système

Maintenant que nous avons examiné séparément les trois impositions, il nous reste à indiquer comment le système est susceptible de fonctionner pratiquement.

Avec les centimes additionnels aux principaux fictifs, le produit des impositions est fonction de la

valeur du « centime ». Dans la détermination de cette valeur, les trois contributions sont liées en ce sens que le nombre total de centimes frappe également les principaux fictifs.

Le même procédé a été retenu avec les nouvelles contributions. L'article 69 a déterminé la concordance des impositions, le centime additionnel au principal fictif du foncier étant maintenu jusqu'à la mise en application de la taxe foncière : un centime additionnel au principal fictif de la contribution foncière équivaut à 0,01 % de la base d'imposition de la contribution mobilière et à 0,1 % des droits prévus au tarif normal de la patente. Le produit obtenu en votant 1 centime additionnel au principal fictif de la contribution foncière et les taux correspondants de la contribution mobilière et de la patente, est le « tantième » qui se substitue ainsi au « centime ». Les collectivités voteront le nombre de tantièmes nécessaires comme elles votaient le nombre de centimes.

L'exemple donné par M. PIÉTRI illustrera ces développements.

Soit une commune dans laquelle se présenteraient les chiffres ci-après :

— Principal fictif de la contribution foncière (propriété bâtie et non bâtie)	8.500 fr.
— Montant de la base de la contribution mobilière	2.350.000 fr.
— Montant des droits normaux de patente	29.000 fr.

Le tantième communal se calculera comme suit :

— Produit de 1 centime sur la contribution foncière : 8.500×1	
	$\frac{\quad}{100} = \dots\dots\dots$
	85 fr.

— Produit du taux de 0,01 % sur la contribution mobilière : $2.350.000 \times 0,01$ = 235 fr.

— Produit du taux de 0,1 % sur la patente : $29.000 \times 0,01$ = 29 fr.

Valeur du tantième communal ... 349 fr.

Pour équilibrer son budget, cette commune a besoin par hypothèse, de retirer des trois contributions considérées une somme globale de 140.000 francs ; elle votera donc :

$$\frac{140.000}{349} = 401 \text{ tantièmes.}$$

soit : 401 centimes additionnels à l'impôt foncier.

4,01 % : comme taux de contribution mobilière.

40,10 % comme taux de la patente.

Des majorations uniformes pour toutes les communes d'un même département sont prévues pour donner des ressources au département lui-même. Dans le cas où ce dernier met actuellement en recouvrement 300 centimes, le même rendement sera obtenu avec 300 centimes additionnels à l'impôt foncier, avec le taux de 3 % de la contribution mobilière et avec celui de 30 % pour la patente, ce qui représente, pour la commune considérée, compte tenu de sa propre imposition (401 tantièmes), une imposition de 701 tantièmes, soit 701 centimes additionnels à l'impôt foncier, 7,01 % comme taux de la contribution mobilière, et 70,1 % comme taux de la patente.

Bien entendu, après réévaluation des opérations cadastrales, les centimes additionnels à l'impôt foncier seront supprimés et un taux de concordance sera également fixé entre les anciens centimes et les tarifs de la nouvelle taxe directe.

Taxes accessoires

Les articles 77 à 81 sont relatifs à diverses taxes qui, perçues pour la plupart sous forme de centimes additionnels aux anciennes contributions, se trouveront de ce fait affectées par la réforme. De nouvelles modalités de perception sont prévues en ce qui concerne la taxe des prestations (loi du 21 mai 1836), la taxe vicinale (loi du 31 mars 1903), la taxe au profit des Bourses et Chambres de Commerce (loi du 23 juillet 1820) et enfin, la taxe au profit des Chambres de Métiers (loi du 26 juillet 1925).

D'autre part, l'article 82 porte création d'une taxe dite « taxe municipale sur la valeur vénale des propriétés non bâties ». Elle peut être instituée par les communes qui ont dressé un plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension conformément aux dispositions des lois du 14 mars 1919 et 19 juillet 1924. C'est une véritable taxe sur les plus-values ; quelques exemptions sont prévues en faveur :

— des propriétés publiques exonérées de la taxe foncière ;

— des dépendances faisant partie intégrante des propriétés bâties ;

— des terrains assimilés au point de vue fiscal à la propriété bâtie (chantiers, lieu de dépôt des marchandises, etc...) ;

— des terrains plantés en jardins, des terrains gre-

vés d'une servitude *non aedificandi* et de ceux pour lesquels les propriétaires s'interdiraient de réaliser pendant 50 ans la plus-value acquise.

SECTION III

Réforme des Budgets et des Comptes

Les transferts de certaines dépenses des budgets des départements et des communes au Budget Général et la substitution aux centimes additionnels de taxes locales vont avoir une incidence sur la comptabilité et la contexture des documents budgétaires. Le législateur a d'ailleurs profité de la réforme pour améliorer la présentation, l'exécution et le contrôle des budgets des collectivités secondaires.

1° Conséquences involontaires de la réforme, sur la comptabilité départementale et communale.

Tout d'abord, la mise à la charge de l'Etat de dépenses jusqu'ici supportées par les départements et les communes va entraîner une revision de la liste des dépenses obligatoires de ces collectivités.

Quant aux recettes, la disparition des centimes aura pour conséquence la revision des règles de tutelle fondées sur le nombre de centimes, ou la distinction entre centimes ordinaires et centimes extraordinaires, centimes généraux et centimes spéciaux.

2° Mesures tendant à améliorer la présentation, l'exécution et le contrôle des budgets locaux.

Présentation

Les articles 91 (départements) et 96 (communes) définissent les sections ordinaires et extraordinaires des dépenses et des recettes.

Les dépenses ordinaires comprennent toutes les dépenses annuelles et permanentes *y compris le service de la dette*. Les dépenses extraordinaires sont constituées par les dépenses de premier établissement, en particulier par toutes les dépenses de travaux neufs ou de grosses réparations et en général par les dépenses accidentelles ou temporaires.

En restituant le service de la dette à la section ordinaire, le projet PIÉTRI a réalisé une réforme susceptible d'apporter plus de clarté et de sincérité dans l'équilibre budgétaire. Il est patent en effet que les annuités d'emprunt s'étendant le plus souvent sur 30 ans, le service de la dette représente une charge ordinaire du budget à laquelle la collectivité doit normalement faire face au moyen de ses ressources ordinaires.

Quant aux recettes, c'est encore leur caractère véritable que nous proposons de prendre comme critérium de la distinction : toutes les recettes annuelles ou permanentes, quelle que soit la catégorie de dépenses qui en ait motivé l'établissement, appartiendront à la section ordinaire, les recettes extraordinaires ne comprenant plus que le produit des emprunts ou les recettes de caractère accidentel, telles que dons et legs, ventes d'immeubles, etc...

Exécution

En ce qui concerne l'exécution du budget communal, deux mesures sont proposées :

La première, relative au « crédit pour dépenses imprévues », requiert un renforcement du contrôle du Conseil Municipal sur les décisions du Maire, l'obligeant au surplus à tenir une comptabilité sommaire des engagements.

En second lieu, le projet PIÉTRI substitue le sys-

tème de la gestion, mieux adapté à la simplicité du budget communal, au système de l'exercice, qui convient surtout au budget de l'Etat et à celui déjà plus évolué du département. Cette réforme simplifie à la fois la tâche de l'ordonnateur et la tâche du comptable.

Contrôle budgétaire

La modification importante porte, en matière juridictionnelle, sur la substitution du Trésorier-Payeur-Général au Conseil de Préfecture comme juge en premier ressort des comptabilités les moins importantes, celles où les fonctions de Receveur Municipal sont confiées au Percepteur.

**

Telles sont les grandes lignes du projet PIÉTRI, le seul projet ayant tenté de donner au problème des finances locales une solution d'ensemble qui, si elle souffre à certains égards la critique, n'en fut pas moins simple et cohérente. Malheureusement, ce projet ne vint même pas en discussion devant les Chambres (1).

Entre 1931 et 1936 la question des finances locales est restée en suspens. Toutefois, nous ne passerons pas sous silence la tentative de déflation de 1935 qui, en instituant une réduction générale de 10 % des dépenses de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics, aurait eu une incidence heureuse sur la situation financière de ces collectivités, si elle avait eu le temps de porter ses fruits.

Nous citerons également la loi du 6 juillet 1934 qui a supprimé le droit proportionnel de patente sur les locaux d'habitation, réforme demandée par M. PIÉTRI.

(1) Le titre I, relatif à la répartition des dépenses entre l'Etat et les collectivités publiques, fut rapporté par M. de Fels, député.

Cette loi stipule que la perte de recettes résultant pour les collectivités locales de la suppression du droit proportionnel de patente sur les locaux d'habitation sera compensée par des ressources nouvelles. C'est l'objet du décret-loi du 30 octobre 1935 qui prévoit deux séries de mesures.

La première apporte des aménagements au droit de patente sur les locaux professionnels qui frappe les professions libérales. Le décret-loi procède d'autre part à un aménagement de la valeur des centimes des autres contributions qui sont calculés de telle manière qu'un effort plus grand soit demandé aux bénéficiaires de la loi du 6 juillet 1934.

La deuxième série de mesures précise que, pour compenser l'insuffisance des dispositions précédentes, le solde sera prélevé sur le fonds commun du chiffre d'affaires préalablement alimenté par une majoration du droit de timbre du permis de chasse, par une taxe sur les distributeurs d'essence et par l'abandon, par l'Etat, d'une partie des redevances versées par les départements pour l'Administration des Eaux et Forêts.

Enfin, nous mentionnerons parmi les mesures prises entre 1931 et 1936, en faveur des collectivités locales, le décret-loi du 30 octobre 1935 qui a accentué la « départementalisation » de l'assistance — réforme déjà suggérée par M. PIÉTRI — supprimant le domicile de secours communal et lui substituant le domicile de secours départemental.

CHAPITRE II

LES PROJETS DE REFORME QUI SE SONT INSPIRES DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DE JUILLET 1936

Le 11 juillet 1936 est installée une Commission chargée par le Ministre des Finances, M. Vincent AURIOL, d'examiner « une nouvelle répartition des charges entre « les diverses collectivités et une simplification de la « fiscalité en matière d'impôts locaux ». Ainsi, c'est l'étude d'une réforme d'ensemble des finances locales qui est confiée à cette Commission présidée par M. Raoul AUBAUD, Député, Sous-Secrétaire d'Etat à l'Intérieur.

Deux sous-commissions se partagent les travaux. La première, connue sous la dénomination de Commission LOUVEL, du nom de l'Inspecteur Général des services administratifs du Ministère de l'Intérieur désigné comme Rapporteur, s'occupe de la répartition des charges ; la seconde, présidée par M. CHAPSAL, Sénateur, a pour mission d'examiner particulièrement la question des recettes.

La Commission a repris, en ce qui concerne les dépenses aussi bien que les recettes, les conclusions du projet PIÉTRI.

Dépenses

Partant du principe qu'une bonne partie du malaise financier des collectivités provient du fait que l'Etat leur a progressivement imposé des dépenses qui, partiellement ou totalement, lui incombent, la Commission propose de mettre à la charge du Budget Général un certain

nombre de dépenses actuellement supportées par les ressources propres des départements et des communes. Les allègements ne sont donc pas constitués par des économies, mais par des transferts de charges. Ces transferts, compte non tenu de la région parisienne, sont les suivants :

	en millions
Voirie	100
Personnel enseignant	200
Personnel administratif	350
Police	150
Assistance	300
Divers	100
Total	1.200

Ces évaluations ont été faites d'une manière très imparfaite et dans bien des cas elles seront au-dessous de la réalité. Pour ne prendre qu'un exemple, s'agissant du personnel administratif, l'Etat envisage de prendre à sa charge 30 % au moins des dépenses communales calculées d'après un barème institué dans chaque département par des Commissions paritaires composées pour moitié de maires, et pour moitié d'employés municipaux. Il est probable que l'adoption des conclusions de la sous-commission LOUVEL conduirait à un relèvement général des barèmes, dès lors que les maires sauraient qu'à concurrence de 30 %, cette catégorie de dépenses leur sera remboursée par l'Etat. Aussi, peut-on chiffrer à 1.500 millions au moins, l'effort demandé par la Commission au Budget de l'Etat. Etant donné la conjoncture financière de l'heure, le Ministre des Finances a ramené les prévisions initiales à un chiffre de l'ordre de 500 millions.

Le Gouvernement fut ainsi conduit à faire un choix entre les diverses suggestions de la Commission. Du projet initial ne subsistent que les mesures suivantes (1) :

	en millions
Voirie	110
Assistance	350
Divers	68
Total	528

Recettes

S'agissant des recettes, la sous-commission CHAPSAL a présenté un rapport sur la réforme des impôts départementaux et communaux.

Saisi du rapport, le Ministre des Finances a exposé que « préoccupé avant tout de maintenir pour 1937 la « stabilité des recettes des départements et des communes, le Gouvernement n'a pas jugé possible de demander d'examiner dès maintenant le projet très complet de réforme de la fiscalité départementale et communale qui avait été élaboré par la sous-commission « chargée d'étudier spécialement les recettes ». Ce projet, qui est annexé au projet de loi, reprend à peu près mot pour mot la réforme des recettes de M. PIÉTRI. Nous n'y reviendrons donc pas.

S'il ne comporte pas une réforme des impositions départementales et communales, le projet de loi présenté par M. AURIOL demande toutefois l'autorisation de procéder par décret en Conseil d'Etat ou par décret simple à une revision du tarif des patentes.

Le Gouvernement a envisagé d'autre part d'autoriser les communes qui ont dressé un plan d'aménagement,

(1) A l'exclusion, bien entendu, des mesures concernant Paris et la Seine.

d'embellissement et d'extension conformément aux dispositions des lois du 14 mars 1919 et 19 juillet 1924, à instituer une taxe annuelle sur la valeur vénale des propriétés non bâties (2).

Les propositions concernant les recettes (art. 18, 19 et 20) ont été disjointes par M. MASTEAU, député, rapporteur du projet au nom de la Commission de l'Administration Générale, Départementale et Communale de la Chambre qui souligne, à l'appui de sa décision, que ces articles de recettes ne pourront être utilement discutés par le Parlement que « lors de l'examen de la refonte générale des finances des collectivités secondaires ». En définitive, il ne reste plus, des travaux de la Commission, que le transfert de charges agréé par le Gouvernement et qui porte sur 500 millions en chiffre rond au lieu des 1.500 millions primitivement dégagés.

M. Abel GARDEY, Rapporteur au nom de la Commission de l'Administration Générale, Départementale et Communale du Sénat a encore apporté de nouvelles modifications au texte gouvernemental qui est devenu finalement la loi du 13 novembre 1936.

SECTION I

La loi du 13 novembre 1936

I. — DISPOSITIONS CONCERNANT A LA FOIS LES DÉPARTEMENTS ET LES COMMUNES

1° *Voirie*. — Aux termes de l'article 1^{er}, il est « alloué à titre exceptionnel pour l'exercice 1937 une « subvention complémentaire de 110 millions de francs « en vue d'alléger les charges des départements et des

(2) Disposition déjà contenue dans le projet Piétri.

« communes pour l'entretien de leur voirie ». La répartition de ces crédits sera faite par la Commission prévue au premier paragraphe de l'article 37 de la loi du 30 décembre 1928.

Cette disposition appelle deux observations relatives l'une aux chemins qui profitent de la subvention, l'autre aux pouvoirs de la Commission chargée de répartir le crédit.

a) *Les chemins qui bénéficient de la subvention.* — Il résulte des rapports GARDEY et MASTEAU, aussi bien que des débats parlementaires qui ont précédé l'adoption du texte législatif, que la subvention s'appliquera « d'abord à l'entretien et à la réfection des routes soumises à une circulation particulièrement intense ».

b) *Les pouvoirs de la Commission chargée de répartir les crédits.* — La Commission prévue par l'article 37 de la loi du 30 décembre 1928 a été chargée d'établir « avant le 20 juin 1929, un programme de réfection, de « réparation et d'entretien des routes non nationales « soumises à une circulation particulièrement intense ». Il lui a été confié le soin de répartir annuellement les crédits inscrits à cet effet au budget de l'Intérieur. Aussi était-elle toute désignée pour répartir la subvention complémentaire de 110 millions.

Cependant c'est aux Conseils Généraux qu'il appartiendra, dans chaque département, d'établir la liste des chemins bénéficiaires et de décider éventuellement si un prélèvement pourra être fait au profit des chemins vicinaux dont la collectivité se déclarera dans l'impossibilité de pourvoir à l'entretien ou qui sont soumis à une circulation intense.

2° *L'Assistance.* — L'article 2 de la loi du 13 novembre 1936 prévoit, pour 1937, une contribution exception-

nelle de 350 millions aux dépenses d'assistance « en « supplément de la contribution de l'Etat aux dépenses « entraînées par les lois d'assistance énumérées à l'article 1^{er} du décret-loi du 30 octobre 1935 ». Cette subvention exceptionnelle a pour but, selon l'exposé des motifs, d'être « répartie entre les départements de façon « à réaliser entre eux une péréquation des charges « avec leurs facultés contributives ».

Aux termes de l'article 2 « la moitié de la contribution exceptionnelle sera répartie entre les communes suivant les règles fixées par le Conseil Général, « compte tenu de la situation particulière des communes suivant les règles fixées par le Conseil Général, « la loi du 15 juillet 1893 » (régime autonome d'assistance).

II. — DISPOSITIONS PROPRES AUX DÉPARTEMENTS

En ce qui concerne les départements, le transfert de charges porte sur les dépenses suivantes :

— Frais de confection, d'impression et de publication des listes pour les élections consulaires (art. 11) ;

— Election aux Chambres de Commerce, aux Chambres d'Agriculture, de Métiers, et aux Conseils de Prud'homme (art. 11) ;

— Frais d'impression des cadres pour la formation des listes électorales et des listes du jury (art. 11) ;

— Frais de tournées attribués au Directeur des Services Agricoles, au Directeur des Services Vétérinaires, aux Professeurs d'Agriculture (art. 13).

L'article 12 a réalisé un transfert des dépenses entraînées par la défense passive, à l'exclusion des dépenses relatives à la protection du personnel et du

matériel des services des départements qui restent à la charge de ces collectivités.

III. — DISPOSITIONS PROPRES AUX COMMUNES

Quant aux communes, le transfert de charges affecte :

— Les traitements des Commissaires de Police (art. 4).

Les traitements des Commissaires de Police Municipale sont désormais payés par l'Etat alors que, en vertu du décret-loi du 30 octobre 1935 (art. 1^{er}), ces traitements, payés par l'Etat, faisaient l'objet d'un reversement des communes au Trésor.

Toutes les autres dépenses de fonctionnement de la police municipale, notamment les traitements du personnel, autre que ceux des Commissaires de Police, et les dépenses de matériel, doivent continuer à figurer au budget communal.

— Le service de l'édition du *Journal Officiel* (art. 5).

L'édition complète est adressée à la mairie, chef-lieu de canton, et le service de l'édition dite « des communes » est assuré à chaque commune.

— Le registre de l'état civil et le recrutement (art. 6).

Ces dépenses sont mises à la charge de l'Etat. La commune ne continue à supporter que les frais des livrets de famille.

— Le recensement et les frais d'élection (art. 7).

L'Etat paiera dorénavant les dépenses résultant du recensement de la population, des assemblées électorales tenues dans les communes et des cartes électorales.

— Les livrets de travail (art. 8).

Il s'agit des livrets prévus par l'article 88 du livre II du Code du travail qui seront remis au maire et payés sur le Budget Général.

— Les registres et imprimés prévus par la législation sur les étrangers (art. 9).

— Les services de défense contre l'incendie (art. 10).

Un crédit d'un montant maximum de 10 millions sera ouvert chaque année dans la limite du produit de la taxe perçue sur les Compagnies et Sociétés d'Assurances contre l'Incendie (art. 17 de la loi du 13 avril 1898), pour contribuer aux dépenses communales de lutte contre l'incendie.

— La défense passive (art. 12).

Comme pour les départements, les dépenses de protection du personnel et du matériel des services communaux et de renforcement des services d'incendie, de déblaiement et de désinfection, restent à la charge des communes.

Le transfert de dépenses réalisé par la loi du 13 novembre 1936 a pu être évalué ainsi :

Elections consulaires, impression des cadres pour les listes électorales et les listes du Jury	1.500.000
Frais de tournées des Inspecteurs d'Agricult.	1.000.000
Traitements des Commissaires de Police ..	3.000.000
Service du <i>Journal Officiel</i>	200.000
Etat-civil	5.000.000
Recensement de la population	3.500.000
Livrets de travail. — Application de la législation sur les étrangers	2.000.000
Défense passive	12.000.000
Total	55.200.000

Au total, compte tenu de la voirie (110 millions) et de l'assistance (350 millions), la loi du 13 novembre 1936 représente, pour le Budget Général, une charge d'un peu plus de 500 millions. L'économie de la réforme est faible et n'apporte aucun remède à la situation des finances locales. C'est le type même des lois adoptées sous la pression parlementaire et aussi sous la pression des événements. L'équilibre des budgets locaux s'est en effet trouvé rompu par les conséquences de l'abrogation des décrets-lois de 1935 portant réduction de 10 % des dépenses publiques, des premières mesures sociales de juin 1936, et aussi du fléchissement de la valeur de la monnaie. C'est pour tenter de rétablir une situation gravement compromise que les Gouvernants ont proposé immédiatement trois séries de mesures :

- L'institution d'un fonds national de chômage ;
- L'allègement des charges de la dette en liaison avec une avance de 2 milliards consentie à cette fin par la Banque de France au Crédit Foncier ;
- L'aide de la loi du 13 novembre 1936.

Cette dernière mesure — mesure d'attente — s'avéra vite insuffisante et le Gouvernement fut conduit, peu de temps après le vote de la loi du 13 novembre 1936, à examiner dans quelles conditions pourront être complétées les premières mesures de réforme des finances départementales et communales ; un nouveau projet fut étudié par les services de M. Vincent AURIOL dès juin 1937. Bien que ce projet n'ait reçu aucune suite, il paraît utile d'en examiner sommairement les grandes lignes.

SECTION II

Projet Auriol tendant à compléter la loi du 13 novembre 1936

Les deux avant-projets étudiés par le Cabinet de M. Vincent AURIOL — l'un concernant les dépenses, l'autre concernant la fiscalité départementale et communale — ont repris les conclusions des travaux de la Commission de juillet 1936.

I. — AVANT-PROJET CONCERNANT LES DÉPENSES

Cet avant-projet compte 39 articles qui peuvent être groupés ainsi :

— Transfert de charges des budgets locaux au Budget Général ;

— Réforme de la législation sur l'assistance ;

— Fusion des fonds communs en un fonds commun unique ;

— Procédure de revision ou résiliation des contrats de concession ou d'affermage ;

— Procédure spéciale de règlement des budgets des communes en état de faillite virtuelle.

1° *Transfert de charges.*

a) *Transfert de dépenses communales.*

En ce qui concerne les communes, ce transfert porte sur les dépenses suivantes (3) :

Personnel administratif des mairies (art. 1^{er}).

Il est prévu une participation de la commune fixée à 25 % du montant des traitements du personnel des bureaux.

(3) Dans l'ordre de présentation des articles.

Traitement du percepteur - receveur municipal
(art. 2).

Le projet propose une participation des communes fixée à 25 % du traitement.

Dépenses diverses.

- Frais de livrets de famille (art. 3) ;
- Local et mobilier des Justices de Paix (art. 4) ;
- Frais et dépenses des Conseils de Prud'homme (art. 5) ;
- Chambres Consultatives des Arts et Manufactures (art. 5) ;
- Frais de matériel (locaux, éclairage) des Comités de Conciliation et d'Arbitrage (art. 6).

Police.

- Personnel du service de sûreté de la police (art. 7) ;
- Nouvelle répartition des dépenses de fonctionnement de la Police d'Etat (Etat 55 %, Communes, 45 %) (art. 8).

Enseignement.

- Logement des membres du personnel enseignant. Ces frais de logement seraient supportés par l'Etat, à l'exclusion du logement des Directeurs d'écoles (art. 9).
- Constructions scolaires et mobilier scolaire, pour lesquels il est prévu d'importantes subventions de l'Etat (art. 10).

b) Dépenses départementales.

La prise en charge par l'Etat affecte :

Personnel administratif des préfectures et sous-préfectures.

La participation du département est fixée à 25 % du montant de la dépense (art. 11).

Dépenses diverses.

— Loyer, entretien, mobilier, menues dépenses des Cours d'Assises, Tribunaux Civils, Tribunaux de Commerce et menues dépenses des Justices de Paix (art. 13).

Enseignement.

— Frais de bureau de l'Inspecteur d'Académie (art. 14) ;

— Indemnité attribuée à l'Inspecteur primaire en vertu de l'article 23 de la loi du 19 juillet 1889 (art. 15).

L'article 14 prévoit expressément que le local et le mobilier nécessaires à la réunion du Conseil départemental et les bureaux de l'Inspecteur d'Académie sont à la charge du département.

— Archivistes départementaux (art. 2 de la loi du 11 mai 1921) (art. 16).

Sécurité.

L'article 17 modifie l'article 6 de la loi du 8 avril 1935 relative à l'organisation des mesures de protection, de sauvegarde de la population civile, en laissant à la charge de l'Etat les dépenses de préparation et de réalisation de la défense passive concernant les services et installations de l'Etat, des départements et des communes suivant les plans de protection approuvés par l'autorité militaire. Ces dispositions sont particulièrement graves pour les finances publiques, puisqu'elles aboutissent à mettre en définitive à la charge exclusive de l'Etat toutes les dépenses intéressant la protection de la population telles qu'elles sont définies par l'autorité militaire.

2° Réforme de l'assistance.

En ce qui touche l'assistance, le projet contient des

points intéressants. Il transfère au département la charge de l'assistance, et il lui confère en même temps toute l'autorité. Là où sera l'autorité, sera également la responsabilité puisqu'aussi bien l'Etat n'interviendra plus que sous la forme d'une subvention forfaitaire cristallisée pendant cinq ans. On peut espérer que le fonctionnement de Commissions instituées pour décider de l'admission au bénéfice des lois d'assistance, aura pour conséquence, sans aliéner d'une manière excessive l'autorité, de soustraire toutefois les décisions aux influences locales (4).

3° *Réforme des fonds communs.*

La réforme porte la fusion, en un fonds commun unique, des fonds communs du chiffre d'affaires, des boissons, des combustibles liquides, de la carte d'identité d'étranger (5).

4° *Revision ou résiliation des contrats de concession ou d'affermage.*

La révision pourra intervenir lorsque le déséquilibre des comptes d'exploitation de l'entreprise sera dû à des circonstances économiques ou techniques indépendantes de la volonté du concessionnaire et revêtira un caractère définitif qui ne permet plus au service de fonctionner normalement.

Cette disposition supprime tout à la fois les accords amiables et les possibilités de recours devant les tribunaux administratifs, recours basé sur l'imprévision. Elle dessaisit les parties et les juges ; elle constitue de ce fait

(4) Ce sont les dispositions du projet Piétri qui sont reprises à peu près sans modification.

(5) Ce projet aboutira dans la loi du 14 septembre 1941 (*infra*).

une dérogation exorbitante aux règles traditionnelles de notre Droit. Il n'est pas besoin d'insister sur la gravité, pour l'ordre public, de dispositions qui sont de nature à ruiner toute confiance entre cocontractants. Au surplus, la résiliation de droit risque de mettre les collectivités dans l'obligation d'assurer immédiatement une exploitation directe pour laquelle elles ne sont pas préparées, d'où une tendance des autorités locales à se montrer très conciliantes envers leurs concessionnaires.

5° Procédure spéciale de règlement des budgets des communes en état de faillite virtuelle.

Il est prévu (art. 37) que lorsque le budget d'une commune aura été constaté en déficit pendant deux exercices consécutifs, le budget du plus prochain exercice sera établi par une Commission spéciale présidée par le Préfet et comprenant : le Maire de la commune, deux délégués du Conseil Municipal désignés par celui-ci, le Trésorier-Payeur-général du département, le Directeur des Contributions Directes, le Directeur des Contributions Indirectes.

Le budget établi par la Commission sera communiqué pour avis au Conseil Municipal et réglé par le Préfet.

*
**

Pour autant que l'on puisse chiffrer l'incidence des diverses mesures, l'économie du projet semble devoir s'analyser ainsi :

a) Conséquences financières pour les Communes :

	en millions
Allègement du fait des mesures diverses portant transfert de charges	210
Réforme de l'assistance	450
Total	660

b) Conséquences financières pour les départements.

	En millions
Allègement résultant des mesures diverses	170
Surcharge résultant de la réforme de l'assistance	475

La surcharge sera réduite de 350 millions du fait de la subvention spéciale de la loi du 13 novembre 1936 ; une disposition du projet prévoit en effet la reconduction de cette subvention pendant 10 ans ; la surcharge résiduelle serait donc de 125 millions. La réduction globale des charges pour le département ne dépasse donc pas, en fait, 45 millions (170-125).

c) Conséquences financières pour l'Etat.

	En millions
Prise en charge des dépenses communales	210
Prise en charge des dépenses départementales ..	170
Maintien de la subvention de la loi du 13 novembre 1936	350
Total	730

Ces chiffres sont évalués *grosso modo*. L'incertitude qui subsiste quant au coût des mesures concernant la défense passive et le personnel administratif des mairies, des préfectures et des sous-préfectures, incline à penser que la réforme coûtera beaucoup plus encore à l'Etat, certainement plus de 800 millions.

II. — AVANT-PROJET CONCERNANT LA FISCALITÉ.

Le projet AURIOL reprend en partie les conclusions de la Commission CHAPSAL auxquelles sont apportées quelques propositions modificatives complémentaires :

— Introduction de la valeur du mobilier et des agencements annexes dans les éléments de la valeur locative servant de base à la patente.

— Création de nouvelles taxes facultatives au profit des communes, notamment taxe sur la valeur en capital des immeubles et taxe sur les plus-values immobilières.

— Maintien de la patente départementale, mais avec juxtaposition d'une taxe additionnelle à l'impôt sur les opérations de Bourse, à la taxe d'Etat sur les capifices des professions non commerciales.

— Nouveau fonds commun alimenté par des taxes additionnelles à l'impôt général sur le revenu, à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, à la taxe d'Etat sur les opérations de bourse, à la taxe d'Etat sur les capitaux assurés.

Nous allons examiner successivement l'ensemble des propositions concernant la fiscalité communale et la fiscalité départementale.

A. — *Fiscalité communale*

L'armature de la fiscalité communale est constituée, dans le projet AURIOL, par la taxe foncière, la taxe d'habitation, la patente.

1° *Taxe Foncière.*

Cette taxe a la même base que la contribution foncière perçue au profit de l'Etat. Elle est assise sur le revenu cadastral de la propriété bâtie et sur le revenu cadastral majoré de 5 % en ce qui concerne la propriété

non bâtie. Toutefois, jusqu'à ce que la revision générale des évaluations en vue de déterminer l'assiette de l'impôt foncier d'Etat soit terminée, les Conseils Municipaux sont autorisés à majorer les revenus de base dans des proportions qui permettent un rapprochement avec les revenus réels. Le coefficient de majoration est différent selon qu'il s'agit de propriétés bâties ou de propriétés non bâties. Mais, dans chaque catégorie, la proportion est la même pour toutes les propriétés de la commune. Les exemptions et règles particulières applicables en matière d'impôt foncier sont valables pour la taxe foncière.

2° Taxe d'Habitation.

Cette taxe atteint tous les locaux meublés à usage d'habitation. La valeur locative imposable demeure déterminée, comme par le passé, étant entendu qu'on tient compte non seulement du logement, mais également des dépendances.

Pour déterminer la base de la taxe, les valeurs locatives sont affectées de coefficients différentiels en fonction de l'importance des habitations et de la population communale. Le loyer constitue en effet une dépense proportionnellement plus forte pour les contribuables de condition modeste que pour les contribuables de condition aisée. D'autre part, le rapport de la valeur locative d'habitation au revenu global augmente de commune en commune en même temps que la population. Aussi, les coefficients prévus sont-ils progressifs dans le premier cas et dégressifs dans le second ; de la sorte, l'impôt n'est pas plus lourd pour les habitants des villes que pour ceux des campagnes, ni plus léger pour les contribuables aisés que pour les contribuables modestes.

Il est procédé à un abattement à la base :

— Pour tous contribuables : Abattement d'un quart du *loyer moyen* des habitations imposables de la commune.

— Pour les contribuables mariés : Abattement de la moitié du *loyer moyen*.

— Pour les enfants à charge : Abattement de 1/10^e jusqu'au 2^e, de 3/10^e à partir du 3^e, sans que le total de ces abattements pour charges de famille puisse dépasser l'abattement de base.

L'ensemble de ces abattements n'est valable qu'une seule fois par contribuable, et uniquement pour les contribuables réellement domiciliés dans la commune.

3^e Patente.

Le principe et la structure de la patente demeurent sans changement, sauf toutefois en ce qui concerne la notion de « valeur locative ».

Dorénavant, sans distinction de profession, la valeur locative porte sur : magasins, boutiques, usines, ateliers, hangars, remises, chantiers et autres locaux professionnels, matériel d'exploitation fixe ou mobile, agencements, meubles meublants, voitures automobiles, etc... La valeur locative du matériel d'exploitation est déterminée par application du taux de 10 % sur la valeur vénale (6).

Une revision de tarif est en outre prévue en vue de :

— Supprimer dans le tarif les professions qui ne sont plus exercées.

— Adapter la tarification aux conditions actuelles d'exercice des professions.

— Rétablir l'équilibre nécessaire entre les droits fixes et les droits proportionnels.

(6) Il importe d'ajouter que les exploitations minières actuellement exonérées de la patente lui seraient dorénavant soumises.

Le soin de reviser le tarif serait confié à une Commission.

4° *Fonctionnement du système.*

La solution adoptée est la même que celle qui avait été envisagée par le projet PIÉTRI (*supra*) ; elle consiste à fixer le taux de la taxe d'habitation et de la patente en relation avec celui de la taxe foncière. La notion de « centime » disparaît pour être remplacée par la notion de « tantième ».

Nous ne reviendrons pas sur le fonctionnement du système qui a déjà été largement exposé à propos du projet PIÉTRI. Nous signalerons cependant que, à 0,01 % de taxe foncière correspondent dans l'avant-projet AURIOL 0,075 % de taxe d'habitation et 0,20 % de patente. Ces impositions sont limitées par les maxima suivants, qui dépassent notablement les limites prévues jusqu'à présent : Foncière : 0,16 % ; Habitation : 0,12 % ; Patente : 3,20 %.

5° *Les taxes communales.*

Le projet prévoit également la création de taxes additionnelles, de taxes secondaires à caractère obligatoire et de taxes secondaires à caractère facultatif.

a) Création de taxes additionnelles :

Les communes disposent d'ores et déjà de la faculté de percevoir une taxe sur le revenu net des propriétés bâties et des propriétés non bâties, une taxe sur la valeur locative des locaux d'habitation, une taxe sur la valeur locative des locaux servant à l'exercice d'une profession. Ces taxes sont supprimées, mais le Conseil Municipal conserve le droit d'ajouter, par décision spéciale approuvée par le Préfet, une taxe additionnelle au

taux des trois taxes de base (taxe foncière, taxe d'habitation et patente).

b) Taxes secondaires à caractère obligatoire.

Les taxes préexistantes, taxe sur les chiens, taxe sur les prestations et taxe vicinale sont maintenues, mais la création d'une taxe obligatoire sur les chasses gardées est prévue alors que cette taxe était, jusqu'à présent, facultative.

c) Taxes secondaires à caractère facultatif.

Les anciennes taxes facultatives sont maintenues et, en outre, l'avant-projet prévoit la création de nouvelles taxes ayant le même caractère :

Taxe sur les bateaux.

Tarif. — Le tarif de la taxe est fixé à 50 francs par bateau lorsqu'il s'agit de bateaux mus à bras et à 30 francs par tonneau lorsqu'il s'agit de bateau à vapeur ; en outre, une surtaxe est envisagée pour les voiliers munis d'un propulseur.

Exonération. — Sont exonérés du paiement de la taxe les bateaux de moins de 4 mètres et mus à bras, ainsi que le matériel des sociétés sportives.

Taxe sur la valeur vénale des propriétés bâties et non bâties.

Cette taxe est destinée à profiter aux villes de plus de 50.000 habitants seulement. Elle est applicable au montant global de la valeur vénale, sous déduction d'un abattement fixe de 20.000 francs.

Taxe sur les plus-values immobilières.

La taxe frappe les plus-values réalisées sur les ventes d'immeubles acquis à titre onéreux postérieurement au 1^{er} janvier 1920, ainsi que les échanges d'immeubles

avec ou sans soulte et les apports en Société. La valeur d'achat est augmentée de 20 % pour tenir compte des frais d'acquisition. La différence entre cette valeur et le prix de vente donne la plus-value, celle-ci pouvant être diminuée des dépenses d'amélioration justifiées. La plus-value n'est soumise à la taxe que pour la partie de son montant excédant 10 %.

Tarif maximum :

10 % entre 10 et 20 %

15 % entre 20 et 40 %

20 % entre 40 et 60 %

et ainsi de suite.

La taxe ne s'applique ni aux collectivités publiques, ni aux ventes en cas de faillite.

B. — Fiscalité départementale

Les trois taxes : taxe foncière, taxe d'habitation, patente, servent également de base à la fiscalité départementale, avec des règles d'assiette sans grand changement.

Taxe sur les bénéfices professionnels.

En vue de corriger les imperfections que peut présenter la patente, les Conseils Généraux ont la faculté d'en remplacer une partie par une taxe additionnelle à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux et sur les bénéfices non commerciaux (maximum de 20 % du montant de l'impôt sur les B. I. C. et sur les B. N. C. ; le taux de la taxe additionnelle ne peut donc excéder le cinquième de l'impôt cédulaire correspondant). La taxe additionnelle n'est due que par les patentables ; dans l'hypothèse d'entreprises installées sur plusieurs départements, elle est déterminée au prorata du chiffre d'affaires dans chaque département.

Taxes additionnelles.

Par analogie avec ce qui a été décidé en matière communale, les taxes additionnelles départementales sont supprimées et remplacées par des taxes additionnelles aux trois taxes de base dont le maximum est ainsi fixé :

Taxe foncière	1,50 %
Taxe d'habitation	2 %
Patente	50 %

SECTION III

Le projet Bonnet (7)

Le projet de M. BONNET, étudié, comme celui de son prédécesseur, dans le cadre des conclusions de la Commission CHAPSAL, propose divers aménagements de la Contribution Foncière, de la Contribution Mobilière et de la Patente.

*Contribution Foncière de la propriété bâtie
et non bâtie*

Un décret-loi du 10 juillet 1937 a relevé de deux points les taux des impôts cédulaires, sauf celui de l'impôt foncier qui reste fixé à 12 % ; ainsi une recette en puissance, qui peut être évaluée à 178 millions reste disponible et pourrait éventuellement être transférée à la fiscalité locale sans que les assujettis puissent se plaindre, puisqu'aussi bien, le taux de l'ensemble des impôts d'Etat a été augmenté.

Le produit des centimes additionnels aux anciennes contributions s'élevant à 2.087 millions, la somme de 178 millions susceptible d'être transférée aux départe-

(7) Juillet 1937.

ments et aux communes représente à peu près le $1/10^e$ du produit des centimes.

Pour aboutir au transfert, on pourrait, soit augmenter d'un $1/10^e$ le nombre des centimes départementaux et communaux, soit élargir d'un $1/10^e$ la base d'imposition, c'est-à-dire les principaux fictifs. Une majoration supplémentaire de 5 % établirait une péréquation avec le principal fictif de la patente qui s'est exagérément gonflé par suite de la hausse des prix des loyers commerciaux. En définitive, une majoration globale de 15 % des principaux fictifs fournirait aux communes, sans relèvement du nombre des centimes — ce qui est psychologiquement important — une somme qui, en 1937, abstraction faite de la ville de Paris et du Département de la Seine, peut être évaluée ainsi :

NATURE DU PRINCIPAL FICTIF	DÉPARTEMENTS	COMMUNES	TOTAL
	en millions	en millions	en millions
Propriété bâtie	101	99	200
Propriété non bâtie.....	66	47	113
TOTAL.....	167	146	313

Pour rectifier les conséquences des surévaluations ou sous-évaluations d'immeubles, des revisions sont prévues au profit des contribuables ou du Trésor, selon que la valeur locative de l'immeuble est inférieure ou supérieure d'au moins $1/3$ à la valeur locative cadastrale.

Contribution Mobilière

En vue d'arriver à une péréquation avec le principal fictif de la patente, le principal de la contribution mobilière serait majoré de 5 %, ce qui produirait — toujours.

sans augmenter le nombre des centimes — des ressources supplémentaires (environ 41 millions) aussi bien aux communes qu'aux départements.

La majoration des principaux fictifs de l'impôt foncier et de la contribution mobilière donnerait donc au total 400 millions en chiffre rond.

Patente

Au moment de l'étude du projet PIÉTRI, nous avons insisté sur la nécessité de procéder à une revision du tarif des patentes. Cette revision s'impose toujours en vue notamment de :

- supprimer certaines professions qui ne sont plus exercées ;
- réadapter la tarification aux professions ;
- rétablir l'équilibre entre le droit fixe et le droit proportionnel.

Taxes facultatives

a) Création d'une taxe sur la valeur vénale des propriétés non bâties au profit des communes ayant un plan d'aménagement (8).

b) Relèvement du plafond des taxes foncières.

La loi du 13 août 1926 a stipulé que les taxes communales additionnelles à des impôts d'Etat ne pourraient pas dépasser 25 % du taux de ces impôts. Il en est ainsi notamment des taxes portant sur le revenu des propriétés bâties et non bâties. Or, à l'époque de la loi NIVEAUX, le taux de l'impôt foncier était de 18 %, de sorte que les taxes foncières pouvaient atteindre 4,5 %. Le taux de l'impôt foncier ayant été abaissé à 12 % (réforme fiscale de 1934) celui des taxes foncières com-

(8) Cette taxe a déjà été étudiée.

municipales s'est trouvé de ce fait ramené à 3 %. Le taux des taxes départementales qui est égal à la moitié de celui des taxes communales a été en même temps abaissé de 2,25 % à 1,5 %. Nul ne contestera, dans ces conditions, l'opportunité de revenir aux maxima primitivement prévus, soit 4,5 % pour les communes et 2,25 % pour les départements.

*
**

Ces projets, étudiés par le Cabinet de M. G. BONNET, ont pris partiellement corps dans les décrets-lois suivants :

— Décret-loi du 30 juillet 1937 portant majoration de 15 % du principal fictif du foncier bâti et de 5 % du principal fictif de la contribution mobilière. Ce texte crée, en même temps, une dérogation au principe de la fixité des évaluations foncières des propriétés bâties. Il institue une taxe sur la valeur vénale des propriétés non bâties au profit des communes ayant un plan d'aménagement. C'est la taxe sur les plus-values, préconisée depuis le projet PIÉTRI, qui voit le jour. Enfin, il relève le taux des taxes sur le revenu net du foncier bâti et non bâti.

— Décret-loi du 31 août 1937.

Ce décret-loi augmente les maxima des taxes de la loi NIVEAUX dans les conditions suivantes :

Taxe sur la valeur locative des locaux professionnels	}	6 %
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères		à
Taxe sur le déversement à l'égout		8 %
Taxe sur le chauffage et l'éclairage par le gaz et l'électricité		4 à 8 %
Taxe sur les établissements de nuit		6 à 10 %
Taxe sur les locaux loués en garnis		25 à 35 %

SECTION IV

Le projet Blum

Les grandes lignes du projet préparé en mars 1938 par le Cabinet de M. Léon BLUM, alors Ministre du Trésor d'un Gouvernement de quelques semaines, s'analysent ainsi :

1° Remplacement des centimes additionnels par des taxes.

Les centimes additionnels seraient éventuellement remplacés par les trois taxes du projet PIÉTRI (taxe foncière, taxe mobilière, patente), de telle manière que le produit de ces taxes soit équivalent au produit des centimes additionnels.

2° Création de ressources nouvelles.

Les communes auraient la faculté de voter des centimes additionnels à l'impôt général sur le revenu qui joueraient principalement en faveur des grandes villes. Pour corriger l'inégalité des ressources que procurerait aux communes la création de ces centimes additionnels, un nouveau fonds commun serait créé et alimenté par :

a) un décime aux impôts cédulaires (bénéfices non commerciaux, bénéfices industriels et commerciaux, traitements et salaires) (9) ;

b) un décime aux impôts sur les valeurs mobilières et sur les revenus des dépôts et cautionnements.

Les petits rentiers seraient exonérés de ces décimes dans les mêmes conditions que pour le principal (10).

(9) L'impôt foncier serait écarté en vue d'éviter une double imposition.

(10) L'exonération joue sur certaines valeurs et en faveur des rentiers non imposés à l'I. G. R.

Il serait en outre souhaitable de prévoir une exonération spéciale en faveur des petits rentiers âgés.

Le nouveau fonds commun est réparti ainsi qu'il suit :

a) Prélèvement préciputaire en faveur de la ville de Paris ;

b) Le solde irait aux collectivités locales à raison de 1/3 pour les départements et de 2/3 pour les communes.

En définitive, les sommes revenant à chaque collectivité seraient calculées :

— proportionnellement au nombre de centimes communaux, pour tenir compte des charges des communes et de l'effort fiscal qu'elles ont accompli ;

— proportionnellement au chiffre de la population ;

— en raison inverse du centime démographique pour tenir compte du degré de richesse des communes.

3° *Transfert de charges.*

Les mesures fiscales envisagées s'accompagneraient d'un transfert de certaines charges des budgets locaux au Budget de l'Etat, transfert limité à des dépenses actuellement imposées aux collectivités locales, mais qui ont un intérêt général, telles que les dépenses afférentes au personnel enseignant. Les charges résultant du chômage, de l'assistance, seraient exclues du transfert en raison de l'importance des dépenses de l'espèce et des difficultés que présente leur contrôle.

4° *Contrôle des collectivités locales.*

Un contrôle plus sévère sur les finances locales serait institué en contre-partie des mesures qui précèdent. Il s'appliquerait aux emprunts des départements et des communes et serait confié simultanément au Ministre de l'Intérieur et au Ministre des Finances qui

l'exerceraient conjointement, soit directement, soit par l'intermédiaire des Préfets et des Trésoriers-Payeurs-Généraux, suivant l'importance des communes (11).

SECTION V

Le deuxième projet Marchandeaux (12).

Ce projet, examiné en mai 1938, s'inspire des principes directeurs suivants :

1° *Réforme de la fiscalité locale*, de manière à rendre aux départements et aux communes l'usage d'un système fiscal qui, tout en conservant le double caractère d'impôt réel et d'impôt local, se révèle capable de s'adapter rapidement et aussi exactement que possible aux fluctuations de la matière imposable, qualité que ne possède pas le régime en vigueur. En fait, il s'agit de reprendre les trois taxes que nous avons déjà étudiées.

2° *Allègement des charges communales* par transfert au Budget de l'Etat d'une fraction de certaines dépenses de personnel qui incombent actuellement aux communes. Les limites et conditions de ce transfert étaient posées ainsi qu'il suit :

— Participation de l'Etat à concurrence de 25 % aux dépenses de personnel administratif des mairies, étant entendu que les communes ayant des frais de personnel administratif supérieurs à certains pourcentages, par rapport au volume budgétaire, ne pourraient prétendre

(11) Un projet de décret avait été établi en vue de régler d'autre part la situation des communes en état de faillite virtuelle.

(12) Un premier projet avait été étudié quelques mois plus tôt par le même Ministre, dans le cadre des conclusions de la Commission de juillet 1936 qui avaient été reprises sans modification.

à un transfert de charges proportionnel à celui-ci (13).

— Prise en charge par l'Etat des dépenses de la Police de sûreté (13).

— Prise en charge par l'Etat des dépenses de logement des instituteurs, à l'exception toutefois des Directeurs des écoles primaires (13).

Du fait du développement continu de la vie administrative, l'Etat réclame des communes de multiples services qui obligent ces dernières à confier à leur personnel l'exécution de travaux exorbitant au cadre de la vie locale. Les communes sont ainsi contraintes d'augmenter leurs effectifs d'agents titulaires et auxiliaires. Il paraissait équitable de faire, entre l'Etat et les collectivités intéressées, une répartition rationnelle des charges correspondantes.

Le même principe valait en ce qui concerne les dépenses d'enseignement qui correspondent au premier chef à un service dont l'utilité nationale n'est plus à souligner, ainsi que pour les dépenses entraînées par le fonctionnement de la police de sûreté, plus souvent employée au bénéfice de l'Etat qu'au bénéfice des collectivités locales.

Le total de ces transferts de charges ne devait pas excéder 350 à 400 millions.

3° *Allègement des charges de la dette des communes.*

Il était prévu que les économies réalisées par les communes du fait des transferts de charges envisagés, devaient être employées à l'apurement de leur passif.

Le projet n° 4113, déposé par M. MARCHANDEAU et annexé au procès-verbal de la séance de la Chambre du 31 mai 1938, a repris les dispositions concernant les

(13) Conclusions du rapport Louvel.

recettes mais non celles qui sont relatives aux dépenses. Il leur a substitué, dans son titre II, une proposition tendant à accorder aux collectivités locales une subvention forfaitaire allouée en contre-partie des services qu'elles rendent à l'Etat et qui les obligent à des dépenses qui sortent du cadre de la vie locale.

*
**

Le projet MARCHANDEAU relatif à la réforme de la fiscalité locale et à l'allègement des budgets départementaux et communaux n'a jamais été discuté par le Parlement, mais les Commissions compétentes des deux Assemblées ont, dès qu'elles ont été saisies, demandé au Gouvernement d'utiliser la procédure exceptionnelle de la loi du 13 avril 1938 pour mettre en vigueur les dispositions relatives aux dépenses. Tel a été l'objet du décret-loi du 17 juin 1938 qui prévoit une participation de l'Etat aux dépenses d'intérêt général assumées par les départements et les communes.

Un crédit de l'ordre de 700 millions a été inscrit jusqu'en 1941 (14) au budget de l'Intérieur ; il était réparti à raison de 1/3 pour les départements et de 2/3 pour les communes d'après des règles complexes tenant surtout compte de l'élément population.

SECTION VI

Le projet du Comité de Réorganisation Administrative

Nous en terminerons avec les divers projets de réforme étudiés entre 1931 et 1940 en disant quelques mots des travaux du Comité de Réorganisation Adminis-

(14) La loi du 14 septembre 1941 (*infra*) a supprimé cette subvention.

trative créé par le décret-loi du 12 novembre 1938, et qui a fonctionné sous le nom de « Comité de la Hache ».

La mission chargée de la réforme de l'Administration Départementale et Communale a déposé en juillet 1939 un rapport rédigé par M. WALTER, Conseiller référendaire à la Cour des Comptes, sur l'Administration des communes et l'exercice de la tutelle de l'Etat. Nous n'examinerons pas ce réquisitoire dont quelques idées ont d'ailleurs été développées dans la première partie de notre étude. En bref, il ressort du rapport du Comité de Réorganisation Administrative que la responsabilité de la situation financière obérée de certaines communes et de certains départements incombe en grande partie à la carence de la tutelle préfectorale.

M. WALTER propose un projet qui renferme quelques idées intéressantes.

Il suggère notamment diverses mesures tendant à l'amélioration du recrutement du personnel municipal avec l'institution du concours et du stage obligatoires avant titularisation.

En ce qui concerne l'approbation des marchés de travaux, M. WALTER demande un renforcement de la tutelle :

— Dans le cas de travaux subventionnables, l'octroi de la subvention ainsi que la réalisation de l'emprunt — si une partie des travaux est financée sur fonds d'emprunt — doivent précéder le commencement des travaux. Cette disposition est destinée à éviter que ces derniers ne soient entrepris avant la fixation des modalités financières de l'opération.

— La décision arrêtant le programme des travaux ou le procès-verbal d'adjudication doit viser l'acte accordant la subvention.

— Enfin l'intervention de l'Administration des Domaines est prévue dans toute décision entraînant acquisition ou aliénation d'immeubles. Le rôle de cette Administration serait de déceler les opérations immobilières onéreuses pour les collectivités (15).

Enfin le rapport préconise l'institution d'une « Commission Municipale » analogue à la Commission Départementale qui recevrait délégation permanente et partielle de certaines des attributions du Conseil Municipal.

La guerre est survenue et le rapport du Comité de la Hache n'a reçu aucune suite.

(15) Les Services compétents du Ministère des Finances étudient actuellement un projet analogue qui est sur le point d'aboutir.

CHAPITRE III

LES MANIFESTATIONS DIVERSES DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE

En somme, entre 1931 et 1940, de tous les projets de réforme des finances locales étudiés, trois seulement ont été déposés sur le bureau de la Chambre : le projet PIÉTRI, le projet AURIOL, le projet MARCHANDEAU.

Le premier n'a jamais été discuté ; le second et le troisième n'ont abouti que partiellement dans la loi du 13 novembre 1936 relative aux premières mesures de réforme des finances départementales et communales et le décret-loi du 17 juin 1938 relatif à la réforme des finances locales. Quant au projet BONNET, il a donné naissance au double train de décrets-lois de juillet et août 1937.

Indépendamment de ces trois séries de dispositions, sont intervenus, de 1931 à 1939, divers textes dont nous citerons rapidement les plus importants.

Nous laisserons de côté ceux qui concernent la comptabilité des collectivités locales (1), pour limiter notre examen aux dispositions se rapportant aux recettes, aux dépenses et à la tutelle.

I. — RECETTES

1° *Recettes à caractère fiscal.*

— *Relèvement des taux maxima des taxes de la loi Niveaux* (décret-loi du 31 août 1937 (2)).

(1) Les décrets des 23 et 30 octobre 1935 et du 23 août 1939 n'ont jamais été en vigueur ; le décret du 23 août 1939 devait être appliqué à partir du 1^{er} janvier 1940, mais il a été suspendu par le décret-loi du 4 octobre 1939.

(2) *Supra* : Projet Bonnet.

— *Création d'une taxe sur la valeur vénale des propriétés non bâties* en faveur des communes qui ont un plan d'extension et d'aménagement (décret-loi du 30 juillet 1937) (2).

— *Taxe sur la valeur en capital des propriétés bâties et non bâties* au profit des communes de plus de 500.000 habitants (décret-loi du 14 juin 1938). Ces collectivités peuvent également percevoir certaines taxes additionnelles à des droits d'enregistrement.

— *Redevance communale et départementale des Mines* (décret-loi du 24 mai 1938). La loi du 13 avril 1937 avait fixé le taux de cette redevance à 65 centimes par tonne extraite, dont 55 centimes au profit des communes et 10 centimes au profit des départements. Le décret-loi du 24 mai 1938 a porté le taux à 1 franc, dont 90 centimes au profit des communes et 10 centimes au profit des départements.

— *Surtaxe sur les eaux minérales* (décret-loi du 14 juin 1938).

Le tarif de cette surtaxe, fixé à 1 centime par bouteille par la loi du 25 juin 1920, est porté à 3 centimes par litre et fraction de litre.

— *Taxe d'abatage, de visite et de poinçonnage des viandes* (décret-loi du 14 juin 1938).

Le décret fixe les maxima de la taxe. Aucune règle d'affectation n'est imposée aux communes.

— *Droit d'expédition des actes de l'état-civil et de légalisation de signatures dans les mairies* : le décret-loi du 14 juin 1938 relève les droits d'expédition des actes de l'état-civil et crée une taxe de légalisation de signatures dans les mairies. En ce qui concerne cette dernière

taxe, une exemption est prévue au profit des personnes qui justifient, sous certaines conditions, de leur indigence (art. 15 du décret-loi) et au profit des « gens de guerre » (décret-loi du 15 mai 1940). Cette double exonération vient également s'ajouter aux exemptions antérieures à la perception des droits d'état-civil.

— *Prestation en nature et taxe vicinale.*

Le décret-loi du 14 juin 1938 stipule que les insuffisances des impositions peuvent donner lieu à la confection de rôles supplémentaires mis en recouvrement dans les quatre premiers mois de l'année. Un décret-loi du 17 juin 1938 (3) précise d'autre part que les Conseils Municipaux pourront imposer l'exigibilité en argent de la valeur d'une ou deux journées de travail, les contribuables conservant néanmoins la faculté d'option lorsque la commune a voté une seule journée de prestation.

— *Taxe communale sur les panneaux-réclame* (art. 17 de la loi de finances du 31 décembre 1938) : les communes ne peuvent plus établir de taxe de publicité sur les panneaux-réclame, mais elles gardent la faculté de créer des taxes sur la publicité par affiches ou enseignes lumineuses.

— *Droits d'octroi.*

La loi de finances du 31 décembre 1937 a majoré de 50 % les droits d'octroi. Un décret-loi du 14 juin 1938 prévoit d'autre part la constitution de syndicats intercommunaux d'octroi en vue d'accroître le rendement et de réduire les frais généraux.

Indiquons également deux dispositions générales concernant, l'une la notification à la Cour des Comptes des actes portant création ou modification de taxes municipales, l'autre l'exemption au principe de non-rétroactivité des taxes directes.

(3) *Supra* : taxe des prestations et taxe vicinale (p. 33).

— *Notification à la Cour des Comptes des actes portant création ou modification de taxes municipales.*

Un décret-loi du 30 octobre 1935 a prescrit aux Receveurs Municipaux d'adresser à la Cour des Comptes les actes portant création ou modification de taxes, dans le délai d'un mois après la mise en recouvrement des titres de recettes. L'obligation imposée aux comptables dont les comptes de gestion sont soumis directement à l'examen de la Haute Juridiction est sanctionnée par une amende de 5 à 25 francs par mois de retard dans la production des délibérations.

— *Exemption au principe de non-rétroactivité des taxes directes.*

L'article 17 du décret-loi du 14 juin 1938 apporte une exemption au principe de la non-rétroactivité des taxes directes en décidant que « si le règlement du budget « n'intervient qu'après le début de l'exercice, les taxes « directes prévues dans ce budget pourront être établies « et mises en recouvrement au titre de l'exercice, même « si les délibérations qui les ont créées sont postérieures « au 1^{er} janvier ». Jusqu'alors les délibérations prises en cours d'exercice en vue de créer des taxes nouvelles ne pouvaient avoir d'effet qu'à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant la délibération.

2° *Les subventions.*

— Subvention allouée par l'Etat à titre de participation aux dépenses d'intérêt général assumées par les départements et les communes (décret-loi du 17 juin 1938) (4).

— Subvention pour perte de recettes résultant de

(4) *Supra* : Projet Marchandean.

la suppression du droit proportionnel de patente sur les locaux d'habitation (décret-loi du 30 octobre 1935).

— Subvention pour perte de recettes résultant du dégrèvement de 10 %, puis 20 % sur la patente (décret-loi du 21 avril 1939).

— Subvention pour perte de recettes résultant de la nationalisation d'usines (décret-loi du 9 septembre 1939).

La subvention n'est accordée qu'aux communes qui peuvent justifier d'une diminution d'au moins 10 % de la valeur du centime du fait d'expropriations prononcées en exécution de la loi du 11 août 1936. Ces subventions ont été fixées aux chiffres suivants pour les quatre uniques communes bénéficiaires :

Mondeville (Calvados)	103.261
Gonfreville-l'Orcher (S.-Inf ^{re})	81.269
Gassin (Var)	55.101
La Londe-les-Maures (Var)	81.308
Total	319.939

Nous citerons enfin l'article 1^{er} du décret du 30 juin 1934 sur le contrôle de l'emploi des subventions qui stipule : « Les subventions de l'Etat et des départements dont il n'aura pas été fait emploi par les collectivités bénéficiaires, soit dans l'année qui suit celle pour laquelle elles ont été accordées, soit dans les délais prévus par la décision d'attribution, seront annulées et reversées à la collectivité donatrice. Il ne pourra être dérogé à ces prescriptions que relativement aux subventions allouées soit pour l'exécution de travaux sur les chemins vicinaux, soit pour l'exécution d'un programme de travaux susceptible de s'étendre sur plusieurs années ».

3° *Bonifications d'intérêt.*

Les bonifications d'intérêt sont une forme particulière de subventions puisqu'elles constituent des allocations définitives.

L'article 108 de la loi de finances du 31 décembre 1936 a créé un fonds d'amortissement pour alléger les charges d'électrification des communes et des départements. Ce fonds assure, notamment, dans la proportion de 50 à 80 % les charges d'intérêt et d'amortissement des emprunts de toute nature et de toute durée, contractés ou qui seront contractés dans l'avenir par les collectivités publiques, et, dans la proportion de 20 à 30 %, les charges annuelles des départements résultant des subventions allouées par eux à des collectivités pour les travaux d'électrification rurale. *Ces dispositions ont apporté aux collectivités locales un allègement de charges qui peut être évalué à 140 millions par an.*

D'autre part, deux Conventions passées, l'une avec le Crédit Foncier le 3 décembre 1936, l'autre avec la Caisse des Dépôts et Consignations le 13 décembre de la même année, ont eu pour objet de faciliter la conversion des emprunts contractés à un taux élevé par des collectivités locales, en vue de ramener le taux de ces emprunts uniformément à 5 %.

Ces réductions de taux ont le caractère de bonifications d'intérêt ; elles procurent aux communes un allègement de charges de 130 millions par an. Pour compléter l'effet des conventions, l'article 76 de la loi de finances du 31 décembre 1936 a autorisé la prolongation de la durée d'amortissement des prêts contractés par les collectivités publiques, dans la mesure nécessaire pour que, en cas de conversion, l'allègement de la charge

annuelle des collectivités soit équivalent à la réduction de la part d'intérêt.

Enfin, deux décrets-lois en date du 30 juillet 1937 et du 25 août 1937 ont accordé aux départements et aux communes, par l'intermédiaire de la Caisse de Crédit, le premier des bonifications d'intérêt applicables aux emprunts complémentaires contractés par ces collectivités pour faire face aux majorations des devis et marchés, le second des primes, en faveur des collectivités contractant des emprunts sur le marché local.

4° *Fonds communs.*

En ce qui concerne les fonds communs, nous nous bornerons à citer le décret-loi du 31 mai 1938 qui a majoré de 8 % la quote part d'impôt alimentant les fonds communs et le décret-loi du 12 novembre 1938 qui prévoit un prélèvement complémentaire sur le fonds commun des alcools et l'augmentation du fonds commun des taxes à la production. Ce dernier texte ne s'applique toutefois qu'aux villes de plus de 100.000 habitants.

5° *Revision des contrats de concession ou d'affermage.*

La procédure de revision et de résiliation est régie par les décrets-lois du 23 octobre 1935 et 25 août 1937.

Le décret-loi du 23 octobre 1935 et le règlement d'administration publique du 22 août 1936 pris pour son application, concernent uniquement les transports publics d'intérêt local, tandis que le décret-loi du 25 août 1937 intéresse tous les services publics des départements et des communes.

Par ailleurs, un décret-loi du 24 mai 1938 est venu ouvrir le droit à revision toutes les fois que l'application des clauses du cahier des charges-type sera de nature à

rendre l'exploitation moins onéreuse pour les collectivités ou plus avantageuse pour les usagers.

Nous mentionnerons enfin les dispositions du décret-loi du 30 octobre 1935 prohibant la clause par laquelle un concessionnaire s'engage à prendre à sa charge l'exécution de travaux étrangers à la concession, ainsi que le décret-loi du 12 novembre 1938 sur le caractère obligatoire de la nationalité française des concessionnaires.

6° Services industriels et commerciaux des départements et des communes.

Aux termes du décret-loi du 30 juillet 1937 « les « budgets des services publics à caractère industriel ou « commercial exploités en régie, affermés ou concédés « doivent s'équilibrer en recettes et en dépenses ».

A défaut de vote par les Assemblées départementales ou municipales de tarifs assurant l'équilibre de l'exploitation desdits services, il sera procédé au relèvement nécessaire par décret pris sur proposition des Ministres de l'Intérieur et des Finances.

— Entreprises de transports publics d'intérêt local.

Etant donné les difficultés particulières d'équilibre des budgets de ces entreprises, un décret-loi du 12 novembre 1938 relatif à la coordination des transports et au statut des bateliers a prévu d'autres moyens d'équilibre que les augmentations de tarif : il s'agit de réformes de structure portant sur la réorganisation de l'entreprise. Les collectivités locales sont même autorisées à prendre en charge tout ou partie du déficit d'exploitation selon une procédure particulière.

— Transports automobiles d'intérêt local.

Deux textes les concernent :

L'article 41 du décret-loi du 12 novembre 1938 et l'article 10 de la loi de finances du 31 décembre 1938 qui assimile les entreprises de transports automobiles aux voies ferrées d'intérêt local pour la perception des droits, taxes et contributions de toute nature.

— *Régies départementales.*

Le décret-loi du 21 avril 1939 est plus particulièrement relatif au régime financier des régies départementales. Un Comité est prévu en vue de proposer les « relèvements de tarif et aménagements de services nécessaires pour assurer l'équilibre de l'exploitation de ces régies.

II. — DÉPENSES

1° *Transfert de charges.*

Nous rappellerons pour mémoire la loi du 13 novembre 1936 (*supra*) qui a porté transfert de certaines charges des budgets locaux au Budget Général.

2° *Dépenses de personnel.*

Plusieurs textes d'une importance fondamentale concernent cette matière.

— L'article 78 de la loi de finances du 31 décembre 1937 interdit aux départements, communes, établissements publics départementaux et communaux d'allouer à leur personnel des émoluments supérieurs à ceux qui sont attribués aux fonctionnaires de l'Etat remplissant une fonction équivalente.

— Le décret-loi du 2 mai 1938 a étendu cette disposition au personnel des services industriels et commerciaux des mêmes collectivités, exploités en régie, affermés ou concédés.

— Un décret du 28 janvier 1939 dispose :

a) dans son article 1^{er} : « que sont nulles de plein droit les délibérations des Conseils Généraux et des Conseils Municipaux accordant aux personnels départementaux ou communaux des traitements, salaires ou allocations ayant pour effet de créer pour lesdits personnels une situation plus avantageuse que celle des fonctionnaires, agents ou ouvriers de l'Etat exerçant une fonction équivalente » ;

b) en son article 2 : « que les délibérations des Conseils Généraux et des Conseils Municipaux dans les villes de plus de 50.000 habitants et les communes du département de la Seine, relatives à la rémunération de leurs personnels, ne peuvent entrer en application qu'après avoir été approuvées par décret contresigné par le Ministre des Finances et par le ou les Ministres intéressés ».

Toute amélioration de situation des personnels locaux est donc subordonnée désormais à une appréciation préalable des conditions de rémunération par rapport aux émoluments des agents de l'Etat.

Cette appréciation sera faite directement par l'autorité supérieure en ce qui concerne les personnels départementaux et les agents des villes de plus de 50.000 habitants.

— Enfin le décret du 12 novembre 1938 stipule par ailleurs, dans son article 3, que « les décisions relatives aux échelles de traitements, indemnités et salaires du personnel des communes, établissements publics communaux devront être soumises à l'approbation de l'autorité qui règle le budget ».

La circulaire du Ministre de l'Intérieur en date du 12 janvier 1939 a engagé les Préfets à prendre en la

matière l'attache des Trésoriers-Payeurs-Généraux. L'article 13 du même texte confie, en ce qui concerne les départements et établissements publics départementaux, le pouvoir d'approbation au Ministre de l'Intérieur. Cette dernière disposition a été modifiée par le décret du 1^{er} septembre 1939 qui donne délégation aux Préfets pour approuver les délibérations des Assemblées départementales et communales, sous réserve de l'avis conforme du Trésorier-Payeur-Général. Ces règles ne concernent pas les agents rémunérés sur la base des salaires régionaux.

3° *Voirie.*

Un décret-loi du 14 juin 1938 (art. 2) modifie profondément, du point de vue administratif, domanial et financier, le régime de la voirie vicinale qui est toujours régie par la loi du 21 mai 1836. C'est dans le cadre du département que cette unification est réalisée. Les dépenses de l'espèce seront prises en charge par cette collectivité qui établira les impositions nécessaires, en même temps que les centimes communaux affectés aux mêmes charges seront supprimés. Cette réforme constitue une œuvre de simplification et de clarté depuis longtemps attendue.

4° *Travaux.*

Les travaux ont été touchés d'une part, par le décret-loi du 12 novembre 1938 et le décret-loi du 21 avril 1939, d'autre part, par un second décret-loi du 12 novembre 1938.

Le premier décret du 12 novembre 1938 relatif à la revision des programmes de travaux civils a été inspiré du souci d'alléger les charges de l'Etat. En élaborant son plan de redressement financier en novembre

1938, le Gouvernement de M. Paul REYNAUD a estimé que la trésorerie ne pourrait, dans l'avenir immédiat, supporter les charges cumulées d'un programme de Défense Nationale et d'un programme de travaux civils. Il a de la sorte été conduit, d'une part à transférer une certaine masse de crédits de travaux civils à l'Armement et à la Défense passive, d'autre part à limiter les demandes d'emprunts des collectivités locales et des établissements publics aux organismes prêteurs spécialisés (Caisse des Dépôts, Crédit Foncier, Caisse de Crédit) qui s'alimentaient aux mêmes sources que le Trésor. Tel a été l'objet de la réglementation édictée par le décret-loi du 12 novembre 1938. Les travaux civils seront désormais filtrés en raison de leur utilité. Mais, l'arrêt de principe des travaux intéresse aussi bien l'avenir que le présent, c'est-à-dire, les programmes en cours. En présence de situations de fait très diverses, il a fallu dégager des principes directeurs avant d'agréer ou de rejeter les projets. A cet effet, plusieurs critères ont été retenus notamment l'état d'achèvement des travaux commencés, leur mode de financement, l'origine de la subvention, la nature des travaux. Une dérogation pouvait être accordée après examen par les Comités de contrôle financier, des Comités d'appel étant également prévus.

Le décret-loi du 21 avril 1939 a modifié les dispositions du décret-loi du 12 novembre 1938 dans les conditions suivantes :

Pour les travaux neufs, il ne sera plus accordé de dérogation. Par contre, dans la limite des crédits accordés à chaque département ministériel par la loi de finances de 1939 (art. 32 à 37) et le décret-loi du 21 avril 1939 (200 millions), il n'y aura plus lieu de soumettre les projets nouveaux aux Comités de contrôle financier.

Quant à la prohibition d'effectuer des travaux sur fonds d'emprunts (art. 4 du décret-loi du 12 novembre 1938) elle est supprimée, sauf en ce qui concerne les programmes de plus de 500.000 francs, dans le cas où l'établissement prêteur est le Crédit Foncier, la Caisse des Dépôts et Consignations, la Caisse de Crédit aux Départements et aux Communes.

Le décret-loi du 21 avril 1939 est à la fois *restrictif* puisqu'il apporte de nouvelles limitations aux programmes de grands travaux contre le chômage en raison de l'effort d'armement imposé au Pays par les circonstances, et *libéral* puisqu'il supprime les contraintes du décret-loi du 12 novembre 1938 portant sur le financement des travaux qui restent possibles.

Par la suite, un décret-loi du 20 mai 1940 a arrêté sans exception l'exécution des programmes de travaux civils. Ce même texte sera lui-même implicitement abrogé par la loi du 5 août 1940, et celle du 11 octobre 1940 sur les grands travaux entrepris pour lutter contre le chômage.

Le second décret-loi du 12 novembre 1938 est relatif à l'Administration départementale et communale; il fixe, dans ses articles 4, 5 et 6, les conditions financières d'exécution des programmes de travaux communaux.

L'article 4 stipule que le projet de budget communal doit comprendre les ressources nécessaires à l'exécution de travaux neufs ou de grosses réparations à effectuer au cours de l'exercice pour lequel il a été voté. Un ordre de priorité est déterminé par le Conseil Municipal selon l'urgence et la nécessité. L'autorité de tutelle doit approuver la délibération de ce dernier et, s'il y a lieu, les ressources destinées à couvrir la dépense. Enfin le dernier alinéa prévoit que dans le cas « où les

« dépenses afférentes aux travaux projetés seraient couvertes à l'aide de fonds d'emprunts, la décision de l'autorité compétente pour approuver les adjudications ou les marchés relatifs à ces travaux devra viser l'approbation de l'acte portant réalisation de l'emprunt ».

L'article 5 donne à l'autorité de tutelle du degré le plus élevé compétence pour se prononcer sur l'ensemble des décisions qui concourent à la réalisation de l'opération administrative nécessitant à la fois une déclaration d'utilité publique et le recours à l'emprunt. La décision est prise par le Conseil d'Etat (art. 6 et 15) lorsque les immeubles sont situés en dehors du département auquel appartient la collectivité publique bénéficiaire de l'expropriation.

Nous citerons enfin pour compléter cette documentation :

— le décret-loi du 30 octobre 1935 qui habilite les départements et les communes à se constituer en Associations syndicales en vue d'exécuter les travaux de curage et d'amélioration des cours d'eau non navigables et non flottables, c'est-à-dire n'appartenant pas au domaine public. Il suffit que ces travaux présentent un intérêt général au point de vue de la salubrité, de la défense contre les inondations, du développement agricole. Les collectivités peuvent même agir isolément, le décret-loi prévoyant la participation aux dépenses des particuliers riverains. Un décret-loi du 12 novembre 1938 contient des dispositions analogues pour l'exécution des travaux de défense contre les eaux.

— Les décrets du 21 avril 1939 (4) et 6 mai 1939 qui ont modifié les barèmes de subventions en matière

(4) Ce décret sera étudié dans la troisième partie, où des développements seront consacrés au régime des subventions en matière de travaux civils.

de travaux civils et d'adduction d'eau entrepris par les collectivités locales.

III. — ASSISTANCE

Le texte fondamental est — comme nous l'avons déjà souligné (5) — le décret-loi du 30 octobre 1935 qui a porté unification et simplification des barèmes d'assistance. De nombreux autres textes l'ont modifié dans le détail, notamment en ce qui concerne le taux des allocations. Nous mentionnerons également le décret-loi du 14 juin 1938 qui a prorogé l'application de l'article 118 de la loi de finances du 31 décembre 1937 permettant aux Conseils Généraux de prendre en charge au budget départemental tout ou partie de la contribution communale aux dépenses d'assistance.

IV. — TUTELLE

Nous avons classé sous cette rubrique un certain nombre de dispositions mises en vigueur par les décrets-lois du 28 août 1937 et 12 novembre 1938 et qui tendent à créer pour les communes une nouvelle catégorie de dépenses obligatoires et à modifier les dispositions des lois du 5 avril 1884 et 10 août 1871 sur l'approbation des emprunts, des marchés de travaux et de fournitures, et des budgets communaux et départementaux.

A. — Communes

Dépenses obligatoires.

L'article 8 du décret-loi du 12 novembre 1938 complète l'article 136 de la loi municipale en ajoutant une nouvelle catégorie de dépenses obligatoires : « les dépenses de personnel et de matériel relatives au service de secours et de défense contre l'incendie ».

(5) *Supra*, page 87.

Par ailleurs, l'article 2 interdit aux communes d'allouer aux particuliers et aux personnes morales de droit privé des subventions dont le total serait supérieur aux crédits inscrits pour le même objet dans le budget de 1939 « sauf dérogation exceptionnelle de l'autorité « qui règle le budget ».

Approbation des emprunts.

Le décret-loi du 28 août 1937 a remplacé l'article 143 de la loi du 5 avril 1884 par les dispositions suivantes : « il est statué par décret rendu en Conseil d'Etat « quelle que soit la durée d'amortissement, si la somme « empruntée, seule ou réunie au chiffre d'autres « emprunts non encore remboursés, dépasse 3 millions « à la condition toutefois que la dite somme soit supérieure à la moyenne des recettes ordinaires, constatées dans les trois derniers comptes administratifs de « la commune » (6).

Un décret-loi du 24 mai 1938 a d'autre part donné à l'Etat la faculté de garantir les emprunts communaux, sous réserve d'une enquête conjointe de l'Inspection Générale des Finances et de l'Inspection Générale des Services Administratifs, en vue de proposer les mesures de redressement nécessaires (7). Ce texte s'applique uniquement aux emprunts de liquidation. Il ne saurait être invoqué au profit d'emprunts contractés pour l'exécution de travaux subventionnés ou d'emprunts bonifiés.

S'agissant de la garantie d'opérations de crédit par les collectivités elles-mêmes, cette garantie ne peut être accordée qu'en faveur d'établissements pour lesquels un texte la prévoit expressément : Emprunts des Offices Publics et Sociétés d'Habitation à Bon Marché (art. 30

(6) (Cette disposition sera modifiée par la loi du 22 décembre 1940.

(7) En fait, il n'a jamais été fait application de ce texte.

et 42 de la loi du 5 décembre 1922, art. 24 de la loi du 13 juillet 1928), des établissements hospitaliers (art. 29 du décret du 5 novembre 1926) et des associations syndicales autorisées ou forcées, sous réserve, dans ce dernier cas, que les travaux entrepris par l'association présentent le caractère d'utilité communale. En dehors de tout texte formel, les collectivités locales ne peuvent accorder leur garantie à des opérations de crédit. La Cour des Comptes a rappelé à maintes reprises cette prescription.

Nous en terminerons avec les emprunts en signalant que les collectivités peuvent contracter des opérations sur le marché local sous réserve d'une approbation conjointe du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances et du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur, lorsque le total de l'emprunt excède 500.000 francs. Au surplus, un décret-loi du 12 novembre 1938 interdit les émissions à un prix trop éloigné du pair ou comportant une prime élevée de remboursement. Il va sans dire que la clause-or est prohibée d'une manière absolue.

Marchés de travaux et fournitures (art. 115 de la loi de 1884).

L'article 7 du décret-loi du 12 novembre 1938 fixe les nouvelles règles d'approbation des marchés de travaux, transports et fournitures et des marchés de gré à gré, des traités portant concession de services municipaux publics à caractère industriel ou commercial et des traités relatifs aux pompes funèbres qui sont approuvés par décret en Conseil d'Etat lorsque la durée de la concession est supérieure à 30 ans, par les Préfets, dans les autres cas.

Approbation des budgets communaux.

Les articles 9, 10 et 11 du décret-loi du 12 novembre 1938 modifient successivement les articles 145, 149 et 150 de la loi municipale (8).

L'article 9 édicte les règles d'approbation des budgets communaux, approbation qui incombe au Sous-Préfet ou au Préfet pour les communes de l'arrondissement chef-lieu, sauf pour les collectivités dont les recettes ordinaires atteignent 5 millions (9).

En cas de déséquilibre, les délais de navette entre la préfecture, la sous-préfecture ou la mairie intéressée sont également réglementés.

Enfin, le même article fixe les règles d'approbation des budgets arrêtés en déficit, supérieur ou égal à 10 % des ressources ordinaires, qui sont soumis à une Commission présidée par le Préfet ou son délégué, et comprenant le Maire de la commune, le délégué du Conseil Municipal, le Trésorier-Payeur-Général ou son délégué, le Directeur des Contributions Directes ou son délégué, le Directeur des Contributions Indirectes ou son délégué. Les pouvoirs de la Commission et la procédure de mise en demeure du Maire sont précisés.

L'article 10 est relatif à l'inscription d'office des dépenses obligatoires.

L'article 11 prévoit la reconduction d'office du budget du précédent exercice, ou l'établissement par l'autorité qui règle le budget lorsque le document de l'exercice en cours n'est pas voté en temps utile. Le même texte reprend les dispositions du décret-loi du 14 juin 1938

(8) Ces dispositions seront elles-mêmes modifiées par la loi du 22 décembre 1940 (*infra*).

(9) Les budgets des établissements d'assistance et de bienfaisance sont réglés par l'autorité qui approuve le budget.

relatif à la rétroactivité au 1^{er} janvier des taxes directes établies en cours d'année.

B. — *Départements*

La seule disposition intéressante en cette matière est l'article 14 du décret-loi du 12 novembre 1938 relatif à la procédure d'inscription d'office des dépenses obligatoires et de reconduction d'office du budget départemental du précédent exercice lorsque celui de l'exercice en cours n'aura pas été voté en temps utile.

*
**

Pour terminer, nous dirons quelques mots de l'existence de divers établissements publics qui, créés depuis 1931, ont joué un rôle dans les finances des collectivités locales.

La Caisse de Crédit aux Départements et aux Communes.

Cet organisme a été créé par la loi du 28 décembre 1931. Une série de décrets-lois pris en application de la loi de pleins pouvoirs du 8 juin 1935 ont remanié profondément les attributions de la Caisse de Crédit. D'autres textes, notamment le décret du 7 septembre 1936, ont à nouveau réorganisé l'établissement dont le rôle était de consentir des prêts et des bonifications d'intérêt aux départements et aux communes.

La Caisse de Crédit, dont les attributions avaient été transférées à la Caisse des Dépôts et Consignations par le décret-loi du 21 avril 1939 vient d'être supprimée par la loi du 22 janvier 1942 (J. O., 5 mars 1942).

La Caisse des Marchés.

La Caisse Nationale des Marchés de l'Etat, des collectivités et établissements publics a été instituée par la

loi du 19 août 1936. Les autres textes importants relatifs à son fonctionnement et à son organisation interne sont les décrets du 25 octobre 1936, 2 mai 1938, 14 juin 1938 et 29 janvier 1939.

La Caisse des Marchés est un organisme doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Son rôle est de consentir des facilités de crédit aux entrepreneurs qui travaillent pour l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics.

La Caisse Nationale des Allocations Familiales.

Cet établissement public doté, lui aussi, de la personnalité civile et de l'autonomie financière, a été créé par le décret-loi du 24 mai 1938 ; le décret-loi du 12 novembre 1938 et le décret du 28 janvier 1939 ont apporté quelques modifications au texte primitif.

La Caisse Nationale des Allocations Familiales a pour mission de gérer les cotisations des agents départementaux et communaux au titre des allocations familiales, d'assurer le service des allocations et la compensation des charges entre les adhérents.

*
**

Les projets étudiés entre 1931 et 1940 se sont — et nous avons déjà insisté sur ce point — largement inspirés du projet PIÉTRI.

Pendant les hostilités, le problème n'a pas réalisé de progrès. Toutefois, nous ne passerons pas sous silence le projet tendant à la suppression de la patente, qui a fait l'objet d'un important rapport présenté le 18 janvier 1940 par M. Jammy SCHMIDT, au nom de la Commission des Finances de la Chambre.

En compensation de la suppression de la patente, les départements et les communes recevraient la totalité du produit de la majoration du taux de la taxe d'armement — impôt à large assiette — qui serait porté de 1 à 2 %. En outre, le projet prévoit une augmentation de la taxe spéciale sur le chiffre d'affaires des entreprises dont le montant des recettes provenant des opérations de détail est supérieur à 1 million. Il était même envisagé d'étendre l'application de cette taxe spéciale aux entreprises de Commission et de Courtage. Enfin, il était stipulé que les professions libérales, assujetties à la patente et bénéficiant d'un important dégrèvement, passeraient à la cédule des professions commerciales. L'affectation de la majoration de la taxe d'armement aux collectivités locales était une mesure transitoire qui ne devait pas survivre à la réforme d'ensemble des finances locales annoncée par le projet lui-même.

Cette initiative gouvernementale n'eut pas de suite et il fallut attendre la fin des hostilités pour voir le nouveau Gouvernement s'attacher à la réforme des finances locales dont les premières mesures devaient aboutir rapidement.

TROISIÈME PARTIE

LES FINANCES DES COLLECTIVITES LOCALES DEPUIS 1940

Les bouleversements nés d'une guerre ont toujours des conséquences néfastes sur les finances d'un pays. La communauté tout entière est appelée à en souffrir. Les départements, les communes, les établissements publics départementaux et communaux ne sont certes pas épargnés.

Dans un premier chapitre, nous ferons un tableau des conséquences de la guerre sur les finances locales et plus particulièrement sur la vie communale. Un second chapitre sera consacré aux premières mesures prises par le Gouvernement pour venir en aide aux collectivités qui ont directement souffert des événements de guerre. Les développements qui suivront porteront respectivement sur la réforme de la tutelle édictée par la loi du 22 décembre 1940 et sur la réforme des finances locales réalisée par la loi du 14 septembre 1941. Enfin, nous citerons, pour terminer, les textes divers intervenus depuis 1940 en matière de finances locales.

CHAPITRE PREMIER

LES CONSEQUENCES DE LA GUERRE SUR LES FINANCES LOCALES

Nous examinerons rapidement les conséquences des opérations militaires, des destructions d'immeubles, des mouvements de population, de l'occupation allemande.

1° *Les opérations militaires.*

Les opérations militaires ont obligé les autorités municipales à prendre des mesures immédiates concernant la police, l'hygiène et la sécurité. Les maires ont souvent été amenés à assurer le ravitaillement de la population et à verser des secours d'extrême urgence aux habitants dénués de ressources. Ils se sont substitués, dans bien des cas, à l'initiative privée défailante et on peut rendre hommage à l'esprit de décision dont ils ont fait preuve dans maintes circonstances, ouvrant les boulangeries, les boucheries, faisant abattre le bétail sous leur contrôle, ce qui a permis d'assurer l'approvisionnement de millions de réfugiés.

Il va sans dire que ces initiatives n'ont pas respecté — tant s'en faut — les règles de la comptabilité publique. Les disponibilités des communes ont été vite épuisées, et, devant la nécessité des événements, les Comptables n'ont pas hésité à faire des avances de leur propre autorité.

2° *Les destructions immobilières.*

Les destructions immobilières sont la cause principale du fléchissement des recettes des collectivités tou-

chées par les événements de guerre. Ces destructions ont entraîné une baisse du principal fictif de l'impôt foncier de la propriété bâtie, d'où une diminution de la valeur du centime. Certaines communes dont le pourcentage de destructions était particulièrement élevé, ont vu le produit des centimes fléchir de plus de moitié.

Par ailleurs, à une réduction des revenus à caractère fiscal est venue s'ajouter une diminution du patrimoine lorsque les bâtiments communaux ont été eux-mêmes détruits ou endommagés.

3° *L'absence de population.*

L'absence de population a résulté soit de l'importance des destructions rendant la cité inhabitable, soit des obstacles constitués par la division du territoire en plusieurs zones séparées par des lignes de démarcation à peu près infranchissables. En effet, beaucoup de réfugiés du Nord et de l'Est n'ont pas encore regagné leur domicile. C'est ainsi que, dans les Ardennes, les deux tiers des habitants n'étaient pas réinstallés au début de 1941, ce qui a obligé le Ministre, Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances à renoncer en 1940 à l'émission des rôles dans ce département.

Enfin, certaines localités appartenant aux régions côtières sont frappées par les autorités allemandes de mesures d'interdiction de séjour.

L'absence de population a une incidence directe sur le produit des centimes : les principaux fictifs de la contribution mobilière et de la patente ont en effet fléchi dans de sérieuses proportions. La répercussion a été également sensible sur les taxes assimilées aux contributions directes, les taxes indirectes et les droits d'octroi.

4° *L'occupation.*

L'occupation du territoire pose pour les collectivités locales un problème souvent délicat. Aux termes des Conventions d'Armistice du 25 juin 1940, le logement et le cantonnement des troupes allemandes sont à la charge de l'Etat Français. Les départements et les communes, personnes publiques constituant en fait un démembrement de l'Etat, sont astreints, à l'égard de l'occupant, aux mêmes servitudes. Ils reçoivent, en compensation, des indemnités, mais seulement dans l'hypothèse d'une perte de revenu et non dans le cas d'une perte de jouissance.

Les communes sont souvent appelées à exécuter des prestations au profit de l'occupant, prestations qui, d'après les Conventions d'Armistice, ne sont pas à la charge de l'Etat Français. Ces dépenses sont imputées à un compte de trésorerie : « Paiement pour le compte des réquisitions allemandes ». En accord avec le commandement allemand, ne sont imputées à ce compte que les dépenses engagées à la suite d'un ordre de réquisition écrit émanant des autorités militaires responsables.

Nous avons brièvement esquissé les conséquences des événements de guerre sur la vie financière des collectivités locales et plus particulièrement des communes. Dès la fin des hostilités, le Gouvernement a proposé les premières mesures susceptibles de venir en aide aux collectivités particulièrement éprouvées. Ce sont ces mesures que nous allons maintenant examiner.

CHAPITRE II

MESURES PRISES EN FAVEUR DES COLLECTIVITES SINISTREES

Au moment de l'élaboration des budgets primitifs de l'exercice 1941, les administrateurs locaux ont été avant tout placés devant un problème *d'équilibre*. Les dépenses de toute nature ont été en augmentation par suite de la conjoncture économique, tandis que les recettes se sont avérées en nette régression. Pour rétablir l'équilibre, il eût fallu, dans bien des cas, un nombre de centimes excessifs dont la charge ne pouvait être supportée par le contribuable local. D'autre part, obliger les collectivités sinistrées à s'imposer un nombre considérable de centimes, cela revenait à leur laisser supporter seules les conséquences des événements de guerre. Or, il est normal que la communauté nationale vienne secourir ceux de ses membres qui sont les plus éprouvés.

Pour atteindre ce but, les Gouvernants ont envisagé d'une part une aide du Budget Général en vue de l'équilibre des budgets locaux, d'autre part une prise en charge pure et simple de tout ou partie de certaines dépenses.

SECTION I

Les Subventions et les Avances d'équilibre

L'article 2 de la loi du 22 décembre 1940 (J. O., 25-12-40) a prévu, au profit des collectivités locales, l'attribution de subventions dont le mode de détermination varie avec l'importance des destructions ou de la perte de population.

Quand la collectivité a relativement peu souffert des événements de guerre, elle n'a droit qu'à une subvention mathématique ; si au contraire elle a subi des destructions importantes, elle est habilitée à solliciter une subvention d'équilibre de son budget.

Le critérium retenu est la baisse du principal fictif de l'impôt foncier (destructions immobilières) ou la diminution du chiffre de la population. Il a d'abord été stipulé (loi du 22 décembre 1940) que la subvention d'équilibre serait allouée aux communes pour lesquelles le fléchissement du principal fictif du foncier serait supérieur à 25 % ou dont le chiffre de la population aurait diminué de plus de 50 %, les réductions inférieures à ces pourcentages n'ouvrant droit qu'à une subvention mathématique. Ces limites ont paru vite très rigoureuses, des villes sinistrées comme Amiens n'ayant droit qu'à une subvention mathématique très inférieure au montant du déficit budgétaire. Nous verrons en effet que les subventions mathématiques ne tiennent compte que de deux éléments : foncier bâti ou contribution mobilière, mais jamais de la diminution de la patente ou du fléchissement des taxes assimilées aux contributions directes ou des taxes indirectes.

Le cas d'Amiens a révélé l'insuffisance de la loi du 22 décembre 1940 qui n'apporte qu'une aide très limitée aux collectivités locales. Le législateur fut conduit non seulement à revenir sur les conditions d'attribution des subventions d'équilibre, mais également à prévoir une aide nouvelle sous forme d'avances aux collectivités qui malgré l'élargissement du champ de la loi ne parviennent pas à équilibrer leurs budgets au moyen des subventions mathématiques. Ce fut d'objet de la loi du 28 août 1941 qui a, d'une part, remplacé l'article 2 de

la loi du 22 décembre 1940 par de nouvelles dispositions plus libérales, et d'autre part, inséré un article 2 bis nouveau prévoyant l'octroi d'avances à taux réduit et à remboursement différé (J. O., 4 septembre 1941).

I. — LES SUBVENTIONS

1° Les subventions mathématiques.

Communes

Deux cas sont prévus :

Premier cas. — Le premier cas vise les communes où, par suite de faits de guerre, le principal fictif de l'impôt foncier se trouve réduit de moins de 15 % par rapport à 1940. La subvention allouée au titre de l'exercice 1941 est égale à la différence entre le produit pour l'exercice 1940 des centimes additionnels au principal fictif de l'impôt foncier des propriétés bâties et non bâties et à la contribution mobilière (mais non à la patente) et le produit, pour l'année 1941, de ces mêmes impositions afférent à un nombre de centimes additionnels égal à celui qui a été compris dans les rôles de l'exercice 1940.

Si — ce qui est très peu probable — la commune a réduit en 1941 le nombre de ses centimes par rapport à 1940, la subvention d'équilibre est réduite à due concurrence.

Deuxième cas. — Il s'agit de communes dont le chiffre de la population est diminué, par suite de faits de guerre, de moins de 30 % et de plus de 20 %.

La subvention allouée au titre de l'exercice 1941 est égale à la différence entre le produit pour l'exercice 1940 des centimes portant sur la contribution mobilière (à l'exclusion de ceux portant sur le foncier et la patente) et le produit, pour l'exercice 1941, de cette même contri-

bution afférent à un nombre de centimes égal à celui qui a été compris dans les rôles de l'exercice 1940.

Comme dans le cas précédent, une réduction à due concurrence est opérée dans l'hypothèse où la commune aura réduit le nombre de ses centimes.

Départements

Les départements dont une ou plusieurs communes reçoivent des subventions mathématiques peuvent prétendre eux-mêmes à une subvention mathématique.

Cette subvention allouée au titre de l'exercice 1941 est égale à la différence entre le produit, pour l'exercice 1940, des centimes portant sur l'impôt foncier bâti et non bâti et la contribution mobilière et le produit, pour l'exercice 1941 d'un nombre de centimes additionnels à ces mêmes impositions égal à celui compris dans les rôles de l'exercice 1940.

2° Les subventions d'équilibre.

Communes

Les communes ont droit à une subvention pour équilibrer leurs budgets dans les cas suivants :

a) Communes dans lesquelles, par suite de faits de guerre, le principal fictif de l'impôt foncier de la propriété bâtie se trouve, en 1941, réduit de plus de 15 % par rapport à 1940 ;

b) Communes dans lesquelles la population est au 1^{er} janvier 1941, diminuée par suite de faits de guerre de plus de 30 % par rapport au dernier dénombrement communal ;

c) Communes de la zone occupée dont les recettes ordinaires accusent d'importantes moins-values par suite :

— soit des mesures d'interdiction de séjour à l'encontre des personnes étrangères à la localité ;

— soit des mesures limitant le retour des habitants de la localité.

La première hypothèse vise les stations climatiques, touristiques ou thermales de la zone occupée ainsi que les stations balnéaires des régions côtières qui font l'objet de mesures d'interdiction édictées par le commandement allemand.

La seconde hypothèse concerne les communes de la zone réservée dont une partie des habitants n'ont pas encore été en mesure de regagner leur domicile. (Mais cette disposition ne pourra vraisemblablement plus être invoquée dans l'avenir puisqu'aussi bien la plupart des réfugiés ont été rapatriés.)

Le Préfet statue, après avis du Trésorier-Payeur-Général, sur les demandes des communes de moins de 2.000 habitants, tandis que, pour les communes d'une population supérieure à ce chiffre, le dossier de la demande est transmis avec l'avis du Trésorier-Payeur Général au Ministre, Secrétaire d'Etat à l'Intérieur qui accorde la subvention conjointement avec le Ministre, Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances.

En aucun cas, une commune ne pourra cumuler la subvention mathématique et la subvention d'équilibre. Il lui appartient de retenir l'allocation la plus importante.

Il convient en outre d'observer que la subvention mathématique seule est de droit. Il va de soi qu'une commune qui se voit refuser une subvention d'équilibre peut au moins prétendre à une subvention mathématique si elle remplit les conditions voulues.

Départements

Les départements n'ont droit en aucun cas à une subvention d'équilibre.

II. — LES AVANCES D'ÉQUILIBRE

Dans bien des cas la subvention mathématique constitue une aide insuffisante pour les collectivités bénéficiaires. Souvent en effet, elle n'excède guère quelques dizaines de milliers de francs, voire quelques milliers de francs, alors que le budget accuse un important déficit par suite du fléchissement des taxes assimilées aux contributions directes, des taxes indirectes, ou de la valeur du principal fictif de la patente, toutes causes qui ne sont jamais prises en considération pour la détermination de la subvention.

C'est la raison pour laquelle la loi du 28 août 1941 a inséré dans la loi du 22 décembre 1940 un article 2 *bis* aux termes duquel « le Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances est autorisé à accorder pendant l'exercice 1941 des avances à 1 % remboursables dans un délai maximum de dix ans », aux collectivités qui ne pourraient assurer l'équilibre de leurs budgets dudit exercice au moyen des subventions mathématiques.

Il importe de bien préciser que peuvent seules invoquer cette disposition les collectivités ayant reçu une subvention mathématique pour équilibrer leurs budgets; d'autre part, l'avance est destinée à suppléer l'insuffisance de la subvention, mais en aucun cas elle ne peut servir à apurer un déficit antérieur ou à améliorer une trésorerie (1).

Pour les communes dont la population n'excède pas 2.000 habitants, la décision est prise par le Préfet sur avis conforme du Trésorier-Payeur Général.

(1) Ces avances à taux réduit et à remboursement différé se distinguent des avances de l'article 70 de la loi du 31 mars 1932 destinées à faire face à des difficultés momentanées de trésorerie.

Pour les communes dont la population est supérieure à 2.000 habitants et pour les départements, la décision est prise par le Ministre, Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances.

Les lois du 22 décembre 1940 et 28 août 1941 avaient limité à l'exercice 1941 l'aide de l'Etat aux départements et aux communes touchés par la guerre. Mais l'article 74 de la loi de finances du 31 décembre 1941 a reconduit en 1942 le régime des subventions et des avances prévues par ces deux dispositions législatives.

SECTION II

Prise en charge par l'Etat de certaines dépenses

Dès la fin des hostilités, l'Etat a décidé de prendre à sa charge les dépenses de déblaiement (2), les frais d'entretien des réfugiés (allocations), les dépenses entraînées par l'installation de constructions provisoires pour le logement des habitants sans abri.

Deux dispositions méritent un examen particulier.

C'est d'abord la loi du 12 juillet 1941 qui tend à permettre la reconstruction des bâtiments et ouvrages partiellement ou totalement endommagés par actes de guerre et appartenant à des établissements publics ou d'utilité publique ou à des collectivités publiques autres que l'Etat (J. O., 16 août 1941).

Le Commissariat à la Reconstruction Immobilière, institué par la loi du 11 octobre 1940, est compétent pour assurer l'exécution de la loi du 12 juillet 1941 qui reste subordonnée à un décret d'application non encore paru ; la participation de l'Etat est ainsi fixée :

(2) Loi du 22 août 1940 relative au déblaiement des immeubles détruits par faits de guerre (J. O., 24 août 1941).

— Reconstruction des immeubles bâtis : 80 % du coût normal de reconstruction.

— Travaux de voirie (voies publiques autres que les voies nationales) : prise en charge totale.

— Réseau d'assainissement et de distribution d'eau, de gaz ou d'électricité : 80 % du coût de réfection.

— Reconstitution du mobilier : en vue de permettre cette reconstitution, des avances seront accordées par le Crédit National sur décision du Commissariat à la Reconstruction Immobilière après avis *conforme* du Ministre, Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances et du Secrétaire d'Etat intéressé. La durée de ces avances n'excédera pas dix ans au taux de 3 %.

La seconde disposition intéressante est la *loi du 5 décembre 1941* qui fixe la participation de l'Etat aux dépenses entraînées, jusqu'au 31 décembre 1940, par le ravitaillement de la population civile et jusqu'au 1^{er} août 1941 par les secours aux nécessiteux et aux habitants dénués de ressources (*J. O.*, 14 décembre 1941).

En fait, ces dépenses avaient été couvertes au moyen d'avances qu'il faut aujourd'hui régulariser. Comme il s'agit de catégories de dépenses nées de la guerre pour lesquelles il peut donc être fait appel au principe de solidarité nationale, l'Etat a décidé d'accorder une aide très substantielle du Budget Général, aide qui, par analogie avec les dispositions de la loi du 11 octobre 1940 sur l'aide aux travailleurs sans emploi, a été fixée entre 80 et 95 % de la dépense. Le taux est déterminé par le Préfet sur avis *conforme* du Trésorier-Payeur-Général.

L'effort demandé au budget de l'Etat (200 millions) profitera surtout aux départements du Nord et du Pas-de-Calais. La décision prise par les pouvoirs publics répondant à une nécessité de fait — l'impossibilité, pour

les communes, de rembourser la totalité des avances qui leur ont été consenties — et nullement à des considérations de doctrine, les mesures prévues s'appliqueront uniquement à l'apurement des avances et ne sauraient être revendiquées pour solliciter le versement d'une subvention par une collectivité qui aurait fait face sans avance, aux dépenses en question ou dont la situation aurait permis un remboursement rapide du prêteur. De la même façon, l'aide exceptionnelle accordée par l'Etat au titre des dépenses de ravitaillement et d'assistance de guerre ne pourra se cumuler avec les subventions d'équilibre de la loi du 22 décembre 1940 modifiée par celle du 28 août 1941 dont certaines collectivités seraient bénéficiaires.

En ce qui concerne les dépenses de ravitaillement de la population civile, c'est surtout pendant les événements de guerre et la période de repliement des populations que les communes ont eu à organiser des distributions de vivres. Cependant, afin de ne pas voir naître des réclamations, le temps durant lequel les opérations de l'espèce ouvrent droit à une participation de l'Etat fut fixé du 10 mai au 31 décembre 1940. Dans le cas de secours aux nécessiteux, la période s'étend jusqu'au 1^{er} août 1941, date à partir de laquelle le Secours National a pris en charge cette catégorie de dépenses.

Les subventions d'équilibre, la prise en charge par l'Etat des dépenses de reconstruction des bâtiments communaux, l'apurement par le Budget Général des avances consenties pour les secours aux nécessiteux et aux habitants dénués de ressources ont été les mesures les plus importantes prises par l'Etat en faveur des collectivités locales directement touchées par les événements de guerre.

L'effort des pouvoirs publics ne s'est cependant pas limité à ces seules collectivités. Divers textes et deux lois fondamentales sont intervenus en faveur de l'ensemble des départements et des communes : la loi du 22 décembre 1940 qui a modifié les règles de tutelle, et la loi du 14 septembre 1941 portant revision des rapports financiers entre l'Etat, les départements et les communes.

CHAPITRE III

LA REFORME DE LA TUTELLE

Dans sa partie générale, la loi du 22 décembre 1940 a trait à la tutelle financière qu'elle a renforcée pour certaines catégories de collectivités (1).

SECTION I

Le renforcement de la tutelle budgétaire

Le précédent de la ville de Marseille qui, de 1937 à 1939, a fait appel à 290 millions d'avances de l'Etat pour combler ses déficits budgétaires, a conduit les Gouvernants à se préoccuper tout particulièrement des collectivités importantes.

Pour éviter le retour d'errements qui, en définitive, se traduisent par une aide de l'Etat, il y avait un moyen : l'extension, aux grandes communes, d'un système de contrôle analogue à celui qui a été institué pour la ville de Marseille.

Départements

Elaboration des budgets.

La loi du 22 décembre 1940 ne parle pas de l'élaboration des budgets départementaux. C'est la loi du 12 octobre 1940, portant suspension des sessions des Conseils Généraux et des Conseils d'Arrondissement, qui a abordé indirectement cette question en prévoyant dans

(1) Nous avons déjà étudié les dispositions de cette loi relatives à l'octroi de subventions aux collectivités touchées par la guerre (*supra*).

son article 5 que « la Commission Administrative est
« obligatoirement consultée sur les budgets et les comp-
« tes des départements, sur les emprunts et les imposi-
« tions départementales et sur toutes les matières pour
« lesquelles les Conseils Généraux statuaient définitive-
« ment ». Ce texte transfère donc les pouvoirs des
anciens Conseils Généraux aux nouvelles Commissions
Administratives (J. O., 13 octobre 1940).

Approbation des budgets et des comptes.

La tutelle se trouve renforcée par l'article 4/2° de la loi du 22 décembre 1940 qui dispose que « à compter
« de l'exercice 1941 sont approuvés par arrêté des
« Ministres, Secrétaire d'Etat à l'Intérieur et aux
« Finances, les budgets, comptes, contributions et
« emprunts départementaux remboursables sur des con-
« tributions départementales extraordinaires ou pour
« insuffisances de revenus dépassant les limites déter-
« minées par l'article 40 de la loi du 10 août 1871 dont
« la durée n'excède pas 30 ans » (2). Le Ministre de
l'Intérieur reste le tuteur des collectivités locales, mais
un droit de regard est légalement confié au Ministre des
Finances, droit légitime puisque c'est ce dernier qui
dispose en définitive des moyens susceptibles de redres-
ser les situations difficiles (subventions, avances, em-
prunts). Il est donc juste de lui confier un pouvoir de
contrôle.

Sont visés par la loi du 22 décembre 1940 les départe-
ments du Nord, du Pas-de-Calais, de la Seine-Inférieure,

(2) Article 40 de la loi du 10 août 1871 modifié par la loi du 30 juin 1907 : Le Conseil Général vote les centimes additionnels ordinaires dont la suppression est autorisée par les lois. Il peut voter, en outre, des centimes pour insuffisance de revenus ordinaires et des centimes extraordinaires dans la limite d'un maximum fixé annuellement par loi de finances. Il peut voter également les emprunts départementaux remboursables dans un délai qui ne pourra excéder trente années sur les ressources ordinaires et extraordinaires.

de la Seine-et-Oise, de la Loire-Inférieure, de la Gironde, du Rhône, des Bouches-du-Rhône et de l'Hérault.

Communes

Elaboration des budgets.

En ce qui concerne les communes, l'article 1^{er} de la loi du 22 décembre 1940 prévoit la création d'un Comité de contrôle financier dont la composition rappelle celui qui avait été institué par le décret-loi du 12 novembre 1938 en vue de régler les budgets en déséquilibre de plus de 10 % (3).

Ce comité, institué sous la présidence du Préfet, se compose du Trésorier-Payeur-Général ou de son délégué, du Directeur des Contributions Directes ou de son représentant, du Chef de division chargé du service des finances communales à la Préfecture, du Maire de la commune ou du représentant de cette commune désigné par le Préfet.

Le Comité institué sous la présidence du Sous-Préfet se compose : d'un Receveur Particulier des Finances ou d'un Inspecteur des Services du Trésor désigné par le Trésorier-Payeur-Général, du représentant du Directeur des Contributions Directes, du Secrétaire de la Sous-Préfecture, du Maire de la commune ou du représentant de cette commune désigné par le Sous-Préfet.

Le rôle du Comité du contrôle financier est de donner un avis consultatif sur les budgets et les comptes établis par le Préfet ou le Sous-Préfet dans les hypothèses où, par suite des circonstances, le Conseil Municipal se trouve dans l'impossibilité d'émettre un vote en temps utile. Le Comité restreint institué a donc un pouvoir de substitution au Conseil Municipal, pouvoir que la loi

(3) Ce dernier texte n'a guère reçu d'application pratique.

elle-même limite à l'exercice 1941. Cette disposition s'imposait d'autant plus que de nombreux Conseils Municipaux ont été dissous, et que les nouveaux conseillers n'ont pas été, le plus souvent, nommés à temps.

Approbation des budgets et des comptes.

Les règles d'approbation par les Ministres, Secrétaires d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances et à l'Intérieur des budgets et des comptes des départements importants sont étendues aux communes dont le chiffre de la population, le volume du budget, le volume de la dette justifient un accroissement de la tutelle.

— *Importance de la population* : Le texte vise, à ce titre, les villes de plus de 100.000 habitants : Marseille, Lyon, Bordeaux, Nice, Toulouse, Lille, Nantes, Saint-Etienne, Le Havre, Toulon, Rouen, Nancy, Reims, Roubaix, Clermont-Ferrand.

— *Importance du volume budgétaire* : Il s'agit des villes dont la moyenne des recettes autres que celles qui sont affectées au service de la dette a été supérieure à 60 millions de francs au cours des trois derniers exercices (Grenoble, Saint-Nazaire, quelques villes de la Seine).

— *Importance de la dette* : Ce sont les villes pour lesquelles le service de la dette représente plus de 25 % des recettes ordinaires lorsque le total des dépenses ordinaires du budget primitif égale ou excède 2 millions (4).

L'approbation de ces budgets et comptes par les Ministres de l'Intérieur et des Finances a entraîné *ipso facto* l'approbation des documents financiers des établissements communaux d'assistance et de bienfaisance des mêmes communes, qui, aux termes de l'article 145 de la loi du 5 avril 1884 *in fine* « sont réglés après avis du

(4) Rectificatif du *Journal Officiel* du 11 février 1941.

« Conseil Municipal par l'autorité qui règle le budget de la commune » (5).

De même, devaient également être approuvés par les Ministres de l'Intérieur et des Finances et pour les collectivités visées à l'article 5 de la loi du 22 décembre 1940 :

- les marchés et procès-verbaux d'adjudication ;
- les ouvertures de crédits reconnus nécessaires et urgents, après règlement du budget, soit primitif, soit supplémentaire.

Mais la loi du 15 juillet 1941 et l'arrêté d'application du 16 juillet (J. O. du 6 août) ont donné délégation aux Préfets en ces deux matières.

SECTION II

Approbation des emprunts

Des amendements, également dans le sens d'un renforcement du contrôle de l'autorité supérieure, sont apportés en matière d'approbation des emprunts communaux.

L'article 5 de la loi du 22 décembre 1940 dispose en effet que tout emprunt communal égal ou supérieur à 1 million qui porte à plus de 80 millions la dette non encore remboursée, si la durée d'amortissement n'excède pas 30 ans devra être autorisé par arrêté des Ministres, Secrétaires d'Etat à l'Intérieur et aux Finances (6).

(5) Un projet de loi actuellement à l'étude tend à alléger le contrôle dans les conditions suivantes :

- l'approbation par arrêté, en ce qui concerne les communes endettées, serait limitée aux villes de plus de 20.000 habitants ;
- l'approbation des budgets des établissements hospitaliers et de bienfaisance pourrait être délégué au Préfet.

(6) Le projet de loi tendant à alléger le contrôle (cf. renvoi (5)) porterait de 1 à 3 millions le montant des emprunts approuvés par arrêté de l'Intérieur et des Finances.

Le texte prévoit que « pour le calcul du maximum « de 80 millions, il sera tenu compte du montant des « emprunts réellement contractés par les communes et « non encore remboursés et du montant des emprunts « garantis par les communes et non encore remboursés. »

Enfin, ces dispositions ne s'appliquent pas aux opérations de crédit réalisées en application de la loi du 11 octobre 1940 relative au financement des programmes de grands travaux. Cette loi ayant en vue la lutte contre le chômage, ne saurait constituer un prétexte à un renforcement de la tutelle.

SECTION III

Bilan financier et Contexture budgétaire

L'article 3 de la loi du 22 décembre 1940 dispose que, à la clôture de l'exercice 1940 « il sera procédé à « l'établissement d'un bilan financier pour chaque « département, commune, établissement public communal ou départemental ». Ce bilan devait être produit avant le 15 mai 1941. Son but était de donner aux pouvoirs publics tous les éléments d'information sur la situation des collectivités avant que ne soit entreprise la réforme des finances locales.

La contexture budgétaire est une réforme beaucoup plus importante puisqu'elle tend à modifier, pour l'avenir, et à partir de l'exercice 1942, le cadre des budgets communaux.

L'examen des budgets locaux par les services compétents des Ministères de l'Intérieur et des Finances s'est en effet avéré difficile en raison de la variété de présentation des documents rendant tout relevé statisti-

que impossible. Aussi, par une circulaire en date du 18 octobre 1941, le Département de l'Intérieur a-t-il prescrit une réforme de la texture des budgets primitifs dont nous allons faire une analyse sommaire.

Uniformité des cadres.

La circulaire pose tout d'abord le principe de l'uniformité des cadres budgétaires. A cet égard, les communes sont divisées en trois catégories comportant pour chacune un budget-type.

— Communes de population municipale égale ou inférieure à 2.000 habitants.

— Communes de population municipale comprise entre 2.000 et 10.000 habitants.

— Communes de population municipale supérieure à 10.000 habitants.

La non-conformité au cadre-type peut constituer un motif suffisant de refus d'approbation. Toutefois, l'obligation ne s'applique qu'à la division en sections et chapitres, les rédacteurs du budget gardant leur liberté à l'intérieur de chaque chapitre.

Numérotation et colonnes.

Des améliorations sont d'autre part apportées à la présentation. C'est ainsi qu'une numérotation des articles par chapitre est substituée à la numérotation continue. Aux colonnes antérieures : « chiffres proposés par le Maire ou votés par le Conseil Municipal », « chiffres du dernier compte administratif connu », s'en ajoute une troisième : « chiffres afférents à l'exercice en cours », élément d'appréciation intéressant.

Il a paru également nécessaire d'ouvrir un libellé relatif au caractère de la recette (générale, grevée d'affectation spéciale, recette d'ordre) ou de la dépense (facultative, obligatoire, dépense d'ordre).

Enfin l'utilisation de la colonne « observations » devient obligatoire. Il est en effet indispensable d'être informé des causes qui ont motivé les modifications survenues d'un exercice à l'autre et de connaître dans le détail l'utilisation des crédits.

De la première page du budget.

La première page du budget contient des renseignements qui donnent une vue d'ensemble sur la situation financière et administrative de la commune : population, principal des contributions directes, nombre de centimes, valeur du centime, recettes ordinaires des trois derniers exercices connus, montant de la dette.

Division du budget.

Le budget est obligatoirement divisé en Section ordinaire et Section extraordinaire. Le Service de la dette figure à la Section extraordinaire des dépenses. Or, il n'est pas douteux qu'étant donné, d'une part l'importance du financement par voie d'emprunts, notamment en ce qui concerne les grandes communes, d'autre part, le fait que la durée d'amortissement atteint généralement 30 ans, le service de la dette représente une dépense quasi-permanente et quasi-régulière de la collectivité. Dans ces conditions, les annuités d'emprunts seraient mieux à leur place à la Section ordinaire des dépenses. Seul, le produit des emprunts — recette accidentelle — devrait être porté à la Section extraordinaire des recettes.

C'est ce qui avait déjà été décidé par le projet PIÉTRI (*supra*) ainsi que par le décret-loi du 23 août 1939 sur la réforme de la comptabilité des collectivités locales. Aussi serait-il souhaitable de voir enfin réaliser une réforme dont le principe a été admis depuis longtemps.

Il est en effet normal, dans un souci de saine gestion financière, que les annuités d'emprunts soient couvertes, comme toutes les dépenses ordinaires, au moyen des seules ressources ordinaires. Leur inscription à la Section extraordinaire aboutit en effet à admettre que soit supporté par des recettes extraordinaires — c'est-à-dire souvent par l'emprunt lui-même — le service des opérations de crédit antérieurement réalisées.

En résumé, la Section extraordinaire *devrait* comporter, tant en recettes qu'en dépenses :

Recettes :

— Produit des centimes additionnels aux anciennes contributions directes et autres impositions extraordinaires pour insuffisances de revenus.

— Produit des centimes extraordinaires additionnels aux anciennes contributions directes affectés au service de la dette.

— Produit des emprunts à réaliser en cours d'exercice.

— Subventions en capital.

— Aliénation des produits extraordinaires du patrimoine.

— Dons, legs et fondations.

— Recettes extraordinaires diverses.

Dépenses :

— Acquisitions mobilières.

— Acquisitions immobilières.

— Travaux neufs et grosses réparations.

— Dépenses extraordinaires diverses.

Récapitulation en fin de budget.

La première page du budget donne une idée d'ensemble de la situation administrative de la collectivité.

La récapitulation en fin de budget a pour but de résumer sa vie financière au cours de l'exercice considéré.

Etats-annexes.

Les états-annexes constituent une innovation particulièrement heureuse pour la statistique :

— Etat-annexe des recettes grevées d'affectations spéciales.

Ces recettes sont reportées d'exercice en exercice jusqu'à ce que la dépense correspondante soit payée ou qu'une décision de désaffectation soit intervenue. Il importe donc d'exercer un contrôle des affectations spéciales, contrôle qui se trouvera grandement facilité par l'état-annexe.

— Etat-annexe du prix de revient des services communaux.

Cet état révèle le prix de revient des services communaux, notamment des services productifs de revenus (cimetières et pompes funèbres, octrois, halles et marchés, abattoirs, eau, gaz, électricité, transports, etc...). Les collectivités pourront être comparées entre elles pour le fonctionnement de leurs différents services, ce qui permettra de déceler les gestions particulièrement onéreuses.

— Etat du personnel communal (par services).

Cet état donne le montant des émoluments globaux de chaque agent, compte tenu des indemnités diverses en espèce et en nature. Il permet de suivre à la fois les traitements et les effectifs.

Nous citerons encore l'état des travaux autorisés ou à entreprendre, l'état récapitulatif des budgets annexes, des crédits additionnels autorisés entre l'approbation du budget primitif et le vote du budget supplémentaire,

l'état des annuités d'emprunts et de la dette à long terme de la commune.

La circulaire donne enfin pour terminer la répartition des articles de recettes et de dépenses par chapitre. Elle laisse prévoir la constitution d'un fichier central de toutes les communes, fichier qui permettra de connaître l'évolution de la situation financière des collectivités locales. C'est l'ébauche d'un important document statistique appelé, dans l'avenir, à rendre de grands services au moment d'une éventuelle réforme des finances locales.

Des instructions viennent d'être adressées aux Préfets à la date du 27 avril 1942 en vue d'uniformiser également la présentation des budgets supplémentaires. La date tardive à laquelle la circulaire nous est parvenue ne nous permet pas de l'analyser dans le détail comme nous venons de le faire pour la texture du budget primitif. Nous nous bornerons à signaler que le triple caractère du supplémentaire — à savoir que ce document est à la fois un budget de reports, un rectificatif et un additif du budget primitif — a été dégagé d'une manière précise par les auteurs de la circulaire.

CHAPITRE IV

LA REFORME DES FINANCES LOCALES REALISEE PAR LA LOI DU 14 SEPTEMBRE 1941

Nous avons souligné à plusieurs reprises que le système fiscal des départements et des communes, peu satisfaisant, est en grande partie cause de la situation financière difficile de ces collectivités. Les centimes additionnels aux anciennes contributions, assis sur un principal « fictif », les fonds communs, les subventions ont toujours soulevé des critiques sérieuses.

Le Gouvernement possédant actuellement le pouvoir législatif, les textes qui n'ont pu aboutir devant le Parlement pourraient aujourd'hui être sanctionnés rapidement. Il semble malheureusement difficile de réaliser une réforme complète des impositions locales en période d'incertitude. Le système des centimes est sans doute très critiquable, mais il possède au moins l'avantage de la stabilité. Le passage à un autre système fiscal ne s'effectuerait pas sans des risques graves et de nombreux aléas.

Cependant, si une refonte complète de la fiscalité locale s'est vite avérée dangereuse, il est néanmoins apparu souhaitable, aux pouvoirs publics, d'effectuer une opération de *simplification* et d'*aménagement* des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités en réalisant sur l'ensemble d'entre elles une péréquation au profit de celles qui sont particulièrement affectées par la situation présente. Il est juste en effet que les communes naturellement riches reçoivent moins de l'Etat

que celles qui supportent de lourdes charges en face de ressources propres insuffisantes. C'est pourtant le résultat auquel on était arrivé avec le système des fonds communs.

La réforme a été réalisée par la loi du 14 septembre 1941 qui a porté revision des rapports financiers entre l'Etat, les départements et les communes en supprimant les fonds communs et plusieurs subventions (J. O., 7 novembre 1941).

SECTION I

Simplification apportée par la loi du 14 septembre 1941

Suppression des fonds communs et de certaines subventions

Le premier but de la réforme a été de supprimer tous les fonds communs et toutes les subventions n'ayant pas un objet nettement déterminé.

Nous avons vu que ces fonds communs, qui proviennent d'une quote-part de certains impôts d'Etat, sont répartis selon des barèmes complexes et peu rationnels. Trop souvent, les collectivités sont dans l'impossibilité, au moment de l'élaboration du budget, de prévoir leurs propres attributions. Des moins-values importantes risquent d'apparaître brutalement, faussant toutes les prévisions, comme cela s'est produit avec le fonds commun des combustibles liquides en 1940 et 1941.

Quant aux subventions, elles sont calculées d'après des règles complexes qui rendent délicate toute appréciation ; au surplus, leur mode de répartition n'est pas toujours équitable et comporte souvent des risques d'inégalité.

Fonds communs.

L'article 1^{er} de la loi du 14 septembre 1941 supprime les fonds communs suivants :

— Fonds commun des taxes de remplacement de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

— Fonds commun des boissons, appelé aussi fonds commun des contributions indirectes.

— Fonds commun des automobiles.

— Fonds commun des combustibles liquides.

— Fonds commun des permis de chasse départementaux.

— Fonds commun des cartes d'identité d'étrangers.

— Fonds commun des cartes d'identité de Français.

— Fonds commun des distributeurs d'essence.

A titre indicatif, nous donnerons la répartition des fonds communs entre les départements et les communes en 1939.

NATURE DES FONDS COMMUNS	PART DES DÉPARTE- MENTS	PART DES COMMUNES	TOTAL
	(en francs)	(en francs)	(en francs)
Prélèvement précipu- taire (1)	76.500.000	36.500.000	113.000.000
Chiffre d'affaires.....	172.000.000	343.000.000	515.000.000
Boissons	»	509.225.000	509.225.000
Automobiles	153.423.000	»	153.423.000
Combustibles liquides.	57.587.000	115.170.000	172.757.000
Permis de chasse (2).	14.000.000	14.850.000	28.850.000
Distributeurs d'essen- ce (2).....	1.960.000	2.000.000	3.960.000
Carte d'identité d'é- tranger	4.263.000	8.527.000	12.790.000
TOTAL.....	479.733.000	1.029.272.000	1.509.005.000
<i>Pour mémoire :</i>			
Redevance des Mines.	»	20.068.834	20.068.834

(1) Répartition arbitraire : nous avons porté le prélèvement au profit des voies ferrées d'intérêt local et de la Caisse des Cheminots au compte des départements et réparti par moitié entre les départements et les communes les prélèvements « Patentes » et « Caisse de Crédit ».

(2) Répartition arbitraire.

Subventions

L'article 2 prévoit la suppression des subventions suivantes :

— Subvention tendant à réparer la perte de recette résultant de la suppression du droit proportionnel de patente sur les locaux d'habitation (art. 4 du décret-loi du 30 octobre 1935).

— Subvention allouée en compensation de la perte de recette résultant du dégrèvement sur la patente (art. 2 du décret-loi du 21 avril 1939). Ce dégrèvement fut fixé à 10 % en 1939 puis à 20 % à partir de 1940. La suppression de la subvention a abouti à l'application réelle du dégrèvement, d'où un fléchissement du principal fictif de 20 % et partant une diminution générale de la valeur du centime.

— Subvention dite « subvention Marchandeaup » (décret-loi du 17 juin 1938).

Cette subvention, pour laquelle un crédit budgétaire de 700 millions a été inscrit au Budget Général jusqu'en 1941, était répartie à raison de 2/3 pour les communes et de 1/3 pour les départements.

— Subvention allouée pour perte de recette résultant des nationalisations d'usines (décret-loi du 9 septembre 1939).

— Subvention aux départements pauvres (Loi 10 août 1871) (3).

(3) Article 58 § 9 de la loi du 10 août 1871 modifié par la loi du 30 juin 1907 : Les recettes du budget ordinaire se composent... de la part allouée au département sur le fonds inscrit annuellement au budget du Ministère de l'Intérieur et réparti conformément à un tableau annexé à la loi de finances entre les départements qui, en raison de leur situation financière, doivent recevoir une allocation sur les fonds d'Etat.

— Subvention dite « Subvention Cinquantenaire à la Corse », allouée en vertu de l'article 6 de la loi du 8 juillet 1912 portant modification du régime douanier de la Corse (modifiée par la loi du 5 janvier 1927).

L'article 2 de la loi du 14 septembre 1941 stipule *in fine* que la suppression des autres subventions attribuées par l'Etat aux départements et aux communes pourra être décidée par décret.

Enfin, l'article 3 supprime les intérêts servis sur les fonds disponibles placés en compte courant au Trésor par les communes ou syndicats de communes et établissements d'assistance ou de bienfaisance.

Nous indiquerons pour donner une idée de l'ampleur de la réforme quelle a été, en 1940, la répartition des fonds communs et des subventions entre les départements et les communes.

NATURE DE LA RÉPARTITION	DÉPARTEMENTS	COMMUNES	TOTAL
	en milliers de francs	en milliers de francs	en milliers de francs
1° Fonds commun (4)...	479.733	1.029.272	1.509.005
2° Subvention tendant à compenser la perte de recette résultant du dégrèvement sur la patente et sur l'impôt local sur les professions	460.000	500.000	960.000
3° Subvention du chapitre 56: Participation de l'Etat aux charges des collectivités locales (subv. Marchandean)	233.500	462.000	695.500

(4) Chiffre de 1940. La répartition entre les départements et les communes a été faite en appliquant au chiffre global le pourcentage de répartition (48 % et 52 %) dégagé pour la plupart des départements.

	DÉPARTE- MENTS	COMMUNES	TOTAL
	en milliers de francs	en milliers de francs	en milliers de francs
4° Subvention aux dé- partements pauvres...	12.250	»	12.250
5° Chemins vicinaux....	50.000	»	50.000
6° Incendie	»	10.000	10.000
7° Responsabilité civile..	»	1.000	1.000
8° Pays de Gex et Hte- Savoie	»	7.462	7.462
9° Enseignement agricole	566	»	566
10° Caisse des écoles....	»	9.800	9.800
11° Transports	2.000	»	2.000
12° Subvention spéciale au département de la Seine et à Paris (pour mémoire; il n'en est pas tenu compte dans le total).....	(50.000)	(200.000)	(250.000)
TOTAL.....	1.238.049	2.019.534	3.257.583

La simplification importante que constitue la suppression des fonds communs et de certaines subventions, qui aboutit à réintroduire au Budget Général une masse de recettes de plus de 3.300 millions, appelle une contrepartie qui a été réalisée par divers aménagements.

SECTION II

Aménagements réalisés par la loi du 14 septembre 1941

La contrepartie de la suppression des fonds communs et des subventions a consisté en :

— Un transfert de certaines dépenses d'intérêt général supportées jusqu'à ce jour par les collectivités et dorénavant prises en charge par l'Etat.

— Un transfert de taxes à caractère local dont les tarifs sont d'ailleurs majorés : licence sur les débits de boissons, spectacles.

— La création facultative de taxes nouvelles : taxe sur les ventes au détail, taxe additionnelle aux droits d'enregistrement.

— L'allocation, aux départements et aux communes, d'une subvention unique en compensation des dépenses d'intérêt général qu'ils ont à assumer.

a) Transfert de charges

Certains transferts ont été réalisés par anticipation sur la réforme d'ensemble. C'est ainsi que le personnel des préfectures et sous-préfectures a été nationalisé par la loi du 2 novembre 1941. Désormais, seul le personnel auxiliaire temporaire est payé sur le budget du département. Ce texte a apporté un allègement très substantiel des dépenses départementales.

D'autre part, les dépenses de chômage sont maintenant supportées par l'Etat. Les fonds publics de chômage ont, en effet, été supprimés par la loi du 11 octobre 1940 relative au placement des travailleurs et à l'aide aux travailleurs sans emploi. Ce texte n'a laissé à la charge des communes qu'une participation de 5 à 20 % du montant des allocations, participation fixée par le Préfet sur avis *conforme* du Trésorier-Payeur Général (art. 10). Ainsi donc, la participation de l'Etat aux dépenses de chômage n'a plus à figurer dans un budget local, la contribution communale devant seule être portée en dépenses. Toutefois, aux termes de l'article 9, les dépenses d'installation, d'organisation et de matériel des offices régionaux et départementaux du travail, ainsi que des sections locales de ces offices sont à la charge des départements de leur siège pour les offi-

ces régionaux et départementaux, des communes pour les sections locales.

Les dépenses de personnel des services visés ci-dessus sont à la charge de l'Etat.

La loi du 14 septembre 1941 complète ces mesures par la prise en charge par l'Etat :

1° *Des dépenses des Recettes Spéciales* des communes, hospices, bureaux de bienfaisance et d'assistance, asiles d'aliénés, hôpitaux psychiatriques et sanatoria publics. Les fonctions de receveur de ces collectivités et établissements seront exercées par les receveurs-percepteurs ou par les percepteurs, le personnel de bureau étant prélevé dans les cadres du personnel des services du Trésor (art 8 et 9).

2° *D'une partie des dépenses de Police.*

La répartition des dépenses de Police entre l'Etat et les communes est réglée par l'article 10 de la loi du 14 septembre 1941 et les articles 9 à 14 de l'arrêté d'application du 15 décembre 1941 (5). Le régime est différent selon qu'il s'agit de la zone occupée ou de la zone non occupée.

Pour la *zone non occupée*, le principe est la participation des communes dans la proportion d'un 1/4 des dépenses de police. Le texte ne vise que les communes de plus de 10.000 habitants, ainsi que celles qui, sous certaines conditions, auront été désignées par arrêté. L'article 9 de l'arrêté du 15 décembre donne les taux qu'il convient d'appliquer à la population municipale totale pour obtenir le montant forfaitaire des charges de police. A partir de 1943, les contributions des communes seront déterminées en retenant les dépenses

(5) L'organisation générale des Services de Police en France résulte de la loi du 23 avril 1941 (*Journal Officiel* du 6 mai).

effectuées pendant la pénultième année pour les services urbains de police (art. 10).

Pour les communes de plus de 10.000 habitants de la zone occupée, c'est l'Etat qui participe à la dépense, à concurrence de la moitié de la moyenne des dépenses de police des deux dernières années. Il importera de déduire, pour le calcul de cette moyenne, les charges afférentes aux pensions de retraites (art. 13 de l'arrêté).

Pour les communes de la même zone où fonctionnent des Polices d'Etat, le principe est le même que pour les communes de plus de 10.000 habitants de la zone non occupée, à savoir : Contribution des communes dans la proportion d'un 1/4 de la dépense (art. 11 de l'arrêté). Le régime des Polices d'Etat est beaucoup plus favorable aux communes. D'ailleurs, nous assistons actuellement à une transformation progressive des polices municipales des grandes villes en Polices d'Etat (Bordeaux, Reims, Caen, Nantes, Lille-Roubaix-Tourcoing, Rouen, Le Havre, Bassin de Béthune).

b) Transfert de recettes

Le transfert de dépenses eût été insuffisant s'il n'avait été accompagné d'un transfert de certains impôts qui, par leur caractère essentiellement *local*, peuvent être abandonnés aux communes. Il s'agit de la licence des débits de boissons et de la taxe sur les spectacles.

1° Licence des débits de boissons.

En vertu de l'article 97 du Code des Contributions Indirectes modifié par la loi du 16 janvier 1941, les débits de boissons acquittent une taxe dite « de licence » perçue, partie au profit de l'Etat, partie au profit des communes. La loi du 31 octobre 1941 a transféré cette taxe aux communes à partir du 1^{er} janvier 1942 en

même temps qu'elle en a doublé le tarif (*J. O.*, 7 novembre 1941).

Toutefois, l'article 2 de la loi du 31 octobre 1941 dispose que « sur délibération des Conseils Municipaux » approuvée par les Préfets ces taxes peuvent être « réduites de 10 % si au cours de l'année précédente, le « nombre des centimes additionnels n'a pas dépassé 800; « elles seront obligatoirement majorées de 10 % si ce « nombre a dépassé 1.200 ».

2° *Taxe sur les spectacles.*

Les recettes des salles et établissements de spectacles supportent trois impôts distincts établis selon des règles différentes : la taxe d'Etat, le droit des pauvres, créé au profit de l'assistance publique ou du bureau de bienfaisance, une taxe municipale facultative.

La loi du 31 décembre 1941 (6) supprime les trois impôts et les remplace par une taxe unique sur les spectacles perçue au profit des communes. Les règles d'assiette et de perception de ces taxes sont uniformes et simples ; les communes ont le droit de choisir entre trois tarifs.

NATURE DES SPECTACLES, JEUX ET DIVERTISSEMENTS	TARIFS APPLICABLES		
	Tarif n° 1	Tarif n° 2	Tarif n° 3
	p. 100	p. 100	p. 100
1 ^{re} catégorie. — Théâtres, concerts symphoniques, cabarets d'auteur, cirques, ménageries, meetings aéronautiques, musées de cire, salons et expositions divers, matches de football	2	6	10

(6) Codifiée par le décret du 26 février 1942 (*J. O.*, 8 mars 1942).

NATURE DES SPECTACLES, JEUX ET DIVERTISSEMENTS	TARIFS APPLICABLES		
	Tarif n° 1	Tarif n° 2	Tarif n° 3
	p. 100	p. 100	p. 100
<i>2^e catégorie.</i> — Parcs d'attractions comportant à la fois un prix d'entrée général et des attractions payantes, attractions, manèges et tirs forains, music-halls, cafés-concerts	5	10	14
<i>3^e catégorie.</i> — Courses d'animaux (chevaux, chiens, taureaux, etc.), courses vélocipédiques, pédestres ou nautiques, courses d'automobiles, de motocyclettes ou de machines similaires, matches d'escrime ou de billard, bals, dioramas, panoramas, phonographes, orchestres mécaniques, séances de prestidigitatation, d'hypnotisme, combats de coqs, matches de boxe ou de lutte, tirs aux pigeons, théâtres-concerts, soupers-concerts, séances de patinage, billards russes, japonais et appareils assimilés, bowlings, tirs et jeux d'adresse divers, tournois et matches de hockey, de tennis, de golf, de polo, de pelote basque et de tous jeux sportifs autres que le football et d'une manière générale les spectacles, jeux, exhibitions, attractions et divertissements non spécialement énumérés à l'une quelconque des autres catégories	8	13	18

NATURE DES SPECTACLES, JEUX ET DIVERTISSEMENTS	TARIFS APPLICABLES		
	Tarif n° 1	Tarif n° 2	Tarif n° 3
	p. 100	p. 100	p. 100
4 ^e catégorie. — Cinématographes, par paliers de recettes hebdomadaires (semaines de programme) :			
jusqu'à 2.000 francs.....	2	6	10
au-dessus de 2.000 et jusqu'à 7.000 fr.	4	9	14
au-dessus de 7.000 et jusqu'à 12.000 fr.	6	12	18
au-dessus de 12.000 et jusqu'à 24.000 fr.	9	15	22
au-dessus de 24.000 fr.	11	18	25

Par analogie avec ce qui a été décidé pour les droits de licence, le tarif n° 3 est obligatoire dans les communes où le nombre de centimes excède 1.200. Le tarif n° 2 est obligatoire lorsque ce nombre est compris entre 800 et 1.200.

c) Création facultative de taxes nouvelles

Ces taxes nouvelles sont mises seulement à la disposition des grandes villes (villes de plus de 50.000 habitants) dont la situation financière est aujourd'hui particulièrement délicate.

1° *Taxe additionnelle sur les mutations immobilières.*

Elle a été créée par la loi du 6 novembre 1941 (*J. O.*, 7-11). Dans les grandes communes, la propriété immobilière a une importance particulière. La matière imposable est large et l'assiette « locale » convient aux impôts communaux. Jusqu'à présent, les immeubles n'étaient frap-

pés, au profit des communes, que par la voie de l'impôt foncier. Le capital n'était pas atteint à l'occasion des mutations immobilières.

La loi du 6 novembre 1941 autorise les villes de plus de 50.000 habitants — sous réserve de l'accord du Préfet et de l'avis du Directeur de l'Enregistrement — à percevoir des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux :

1° D'immeubles et de droits immobiliers situés sur leur territoire.

2° De meubles et objets mobiliers vendus aux enchères sur le territoire de la commune.

3° D'offices ministériels ayant leur siège dans la commune.

4° De fonds de commerce.

Le tarif varie de 0,50 % sur la cession des marchandises à 2 %, sur la cession d'immeubles, droits immobiliers, meubles et objets mobiliers, offices ministériels, fonds de commerce.

On peut attendre de cet impôt 5 à 10 francs par habitant selon les villes.

2° Taxe locale sur les ventes au détail et prestations de service.

Les seuls impôts indirects importants perçus au profit des communes sont l'impôt sur les spectacles, le droit de licence des débits de boissons et les droits d'octroi.

Les octrois constituent un système désuet, générateur de hausse des prix, obstacle à la circulation des marchandises. En outre, l'importance du personnel nécessaire à la perception des droits, grève lourdement le prix de revient du service. Aussi, loin de généraliser le système, serait-il au contraire préférable de voir les

efforts du Gouvernement tendre vers la suppression progressive des octrois. La question de la suppression des octrois est actuellement étudiée par les services compétents du Ministère des Finances. La réforme interviendrait — semble-t-il — au plus tard à compter du 1^{er} janvier 1943. Les droits d'octroi seraient remplacés par la taxe sur les ventes au détail au tarif minimum de 1 %, et par une nouvelle taxe sur les postes récepteurs de radio-diffusion.

Cette suppression pourra d'autant mieux se réaliser que, par une loi du 6 novembre 1941 (*J. O.*, 7-11), un impôt à grand rendement et à large assiette, sous forme d'une surtaxe additionnelle à la taxe sur les transactions perçue sur les ventes au détail, vient d'être mise à la disposition des communes (tarif : 0 fr. 10 %, 0 fr. 15 %, 0 fr. 20 % ou 0 fr. 25 %). La perception de la taxe est assurée par l'Administration des Contributions Indirectes en même temps que la taxe sur les transactions, sans frais d'assiette supplémentaire.

Pour limiter le recours à la taxe, le législateur a prévu qu'elle ne pourra être instituée que dans les villes qui ont déjà appliqué la taxe sur les spectacles au tarif maximum, la taxe additionnelle sur les mutations à titre onéreux d'immeubles ou de fonds de commerce, enfin la taxe sur le gaz et l'électricité au tarif de 4 % au moins.

Nous aurions aimé voir également refuser le recours à la taxe sur les ventes au détail aux communes qui ont déjà un octroi, ou tout au moins de subordonner l'application de la taxe à la suppression même de l'octroi. En effet, dans ces localités, deux impôts de consommation, c'est-à-dire générateurs l'un et l'autre de hausse des prix, vont se juxtaposer et frapper lourdement les classes les plus pauvres de la Nation.

Le rendement de la taxe est sans doute difficile à évaluer actuellement. Toutefois, il n'est pas exagéré de penser qu'il dépassera largement 25 francs par habitant et qu'il pourra atteindre 40 francs pour certaines communes.

*d) Subvention à titre de participation
aux dépenses d'intérêt général*

Etant donné l'importance que les subventions et les fonds communs représentaient pour les budgets locaux, les transferts de charges, de recettes, la création d'impôts nouveaux n'ont pas assuré l'équilibre de la réforme qui a été complétée par un quatrième élément : l'octroi d'une subvention unique allouée aux départements et aux communes à titre de participation aux dépenses d'intérêt général assumées par ces collectivités. Cette aide se substitue en fait aux subventions et fonds communs supprimés. Elle a le mérite d'être stable et de pouvoir être déterminée facilement d'après des données simples, ce qui permettra aux collectivités locales de fixer leurs évaluations de dépenses avec certitude. Les aléas qui pesaient sur le produit des fonds communs — fonction de la conjoncture économique — ainsi que les inégalités de répartition de la subvention du décret-loi du 17 juin 1938 n'existeront plus avec les modalités d'attribution de la nouvelle subvention.

En revanche, la réforme encourt le reproche de porter quelque peu atteinte aux franchises des collectivités locales. En effet, le taux de la subvention par habitant dépendant chaque année d'un arrêté interministériel (Intérieur et Finances), l'équilibre ou le déséquilibre des budgets locaux pourra être le résultat de la sollicitude ou de la rigueur des Gouvernants à l'égard des départements et des communes.

Départements.

En ce qui concerne les départements, l'aide de l'Etat est fixée uniquement d'après l'élément *population* ; aux termes de l'article 4, elle est égale à « 20 francs par

« habitant, ce chiffre étant diminué ou augmenté de
« 1 franc par point de différence entre la valeur du
« centime du département pour 100 habitants et la
« valeur moyenne correspondante de l'ensemble des
« départements » (7).

En outre, lorsque le centime superficiaire du département par 100 habitants est inférieur à 10 francs, la collectivité recevra par point de différence 1 franc par habitant. Cette dernière disposition intéresse les départements pauvres qui recevaient une subvention spéciale aujourd'hui supprimée. L'arrêté d'application du 1^{er} décembre 1941 a fixé à 15 francs la valeur moyenne du centime démographique (valeur du centime par 100 habitants) à retenir pour l'exercice 1942.

Communes.

Pour les communes, la subvention est également déterminée d'après l'élément population, mais en tenant compte en outre du nombre des enfants fréquentant les écoles. Cette innovation est la plus intéressante de la loi; elle s'est inspirée à cet égard de la politique générale du Gouvernement en matière de natalité. Il est juste en effet que les cités industrielles aussi bien que les communes rurales à forte natalité soient avantagées par rapport aux régions peu peuplées. Ces collectivités ont d'ailleurs de plus grands besoins financiers en matière de dépenses d'enseignement, de protection de l'enfance, de travaux d'édilité inspirés par le bien-être de la jeunesse.

1° L'élément population globale.

La partie de la subvention allouée en fonction de la

(7) Une loi du 2 novembre 1941 sur les subventions aux établissements d'enseignement privés a prévu une aide complémentaire de l'Etat pour permettre l'octroi de ces dernières subventions (*infra*, chap. V).

population globale est déterminée dans les mêmes conditions que pour les départements. Les communes recevront 25 francs par habitant, ce chiffre étant augmenté ou diminué de 1 franc par point de différence entre la valeur du centime par 100 habitants et la valeur correspondante des communes de même catégorie de population.

L'arrêté d'application du 1^{er} décembre 1941 a fixé ainsi les valeurs moyennes de référence à retenir pour 1942 (ces valeurs seront déterminées chaque année par arrêté) (*J. O.*, 4 décembre 1941).

- Paris : 50 francs.
- Villes de plus de 100.000 habitants : 30 francs.
- Villes dont la population est comprise entre :
 - 80.000 et 100.000 habitants : 28 francs.
 - 50.000 et 80.000 habitants : 26 »
 - 25.000 et 50.000 habitants : 23 »
 - 10.000 et 25.000 habitants : 22 »
 - 5.000 et 10.000 habitants : 19 »
 - 2.000 et 5.000 habitants : 16 »
 - 1.000 et 2.000 habitants : 14 »
 - Moins de 1.000 habitants : 12 »

L'article 5 de la loi du 14 septembre précise en outre qu'il sera tenu compte, pour le calcul de la subvention, des attributions perçues par certaines communes au titre de la taxe communale sur les exploitations minières. D'après l'article 3 de l'arrêté du 15 décembre 1941, le 1/3 des attributions prévues par la commune au titre de cette taxe est ajouté aux principaux fictifs, ce qui aboutit à augmenter la valeur du centime et partant à réduire d'autant l'aide de l'Etat. Cette prescription est logique, les communes visées bénéficiant de ressources supplémentaires.

2° *L'élément population enfantine.*

En plus de la subvention calculée en fonction de la population globale, les communes bénéficient d'une majoration calculée d'après le nombre des enfants inscrits au 1^{er} janvier de l'année précédente dans les écoles élémentaires publiques et privées. Ce chiffre est fourni chaque année au Préfet par l'Inspecteur d'Académie. A titre exceptionnel, pour tenir compte des mouvements de population, le nombre des élèves inscrits au 31 octobre 1941 pourra être retenu pour le calcul de la subvention allouée en 1942 s'il est plus favorable pour la collectivité.

La majoration est ainsi fixée, par élève :

25 fr.	dans les communes de moins de 2.500 habitants	
50 fr.	pour les communes de 2.501 à 5.000	»
100 fr.	» 5.001 à 20.000	»
150 fr.	» 20.001 à 50.000	»
200 fr.	» 50.001 à 100.000	»
250 fr.	» plus de 100.000	»

Dispositions communes.

L'arrêté d'application du 15 décembre 1941 contient un certain nombre de prescriptions qui touchent l'application de la loi du 14 septembre 1941, aussi bien pour les départements que pour les communes (*J. O.*, 24 déc.).

a) En vertu de l'article 1^{er}, le chiffre de population à appliquer est la population municipale totale du dernier recensement connu ; il est défini par l'article 2 du décret du 14 décembre 1935 et comprend les catégories suivantes :

— Militaires et marins dans les corps de troupes de terre et de mer, logés dans les casernes et quartiers.

— Personnes en traitement :

- Dans les sanatoria et préventoria antituberculeux ;
- Dans les asiles nationaux de convalescents et de convalescentes ;
- Détenus dans les :
 - Maisons centrales de force et de correction ;
 - Maisons d'éducation correctionnelle et colonies agricoles de jeunes détenus ;
 - Maisons d'arrêt, de justice et de correction ;
- Personnes recueillies dans les :
 - Dépôts de mendicité ;
 - Asiles d'aliénés ;
 - Hospices ;
- Elèves internes des :
 - Lycées, collèges communaux et écoles normales primaires ;
 - Ecoles spéciales.
 - Séminaires ;
 - Maisons d'éducation et écoles avec pensionnat ;
- Membres des communautés religieuses, à l'exception de ceux qui sont détachés au service des hospices ou des écoles ;
- Ouvriers étrangers à la commune, occupés aux chantiers temporaires des travaux publics.

b) Aux termes de l'article 2, la valeur du centime démographique sera arrondie au franc immédiatement supérieur si les deux premières décimales du nombre exprimant cette valeur sont supérieures à 50 centimes ; dans le cas contraire, l'arrondissement aura lieu au franc immédiatement inférieur. La même disposition stipule que la valeur du centime sera celle de l'année précédant celle au titre de laquelle la subvention est accordée.

Il va sans dire enfin que dans l'hypothèse d'une

commune très riche pour laquelle la subvention accordée en fonction de la population peut être nulle, il y aura lieu de lui maintenir néanmoins le bénéfice de la majoration allouée au titre de la population enfantine.

c) Exemple pratique.

1° *Calcul de la subvention en fonction de la population.*

Soit une commune de 109.334 habitants :

Valeur du centime 32.968 fr. 25

Valeur du centime démographique :

32.968 fr. 25

$\frac{32.968}{109.334} = 30,1$, soit en chiffre rond 30 fr.

109.334×100

Valeur du centime de référence (arrêté du 1^{er} décembre) 30 fr.

Diminution à effectuer sur le montant de la subvention par habitant : 30 francs — 30 francs = 0 franc.

Subvention par habitant : 25 francs.

Subvention globale : 25 francs $\times$ 109.334 = 2.733.350 fr.

2° *Calcul de la subvention en fonction de la population enfantine.*

Nombre d'enfants fréquentant les écoles : 13.847.

Subvention complémentaire : 250 $\times$ 13.847 = 3.461.750 francs.

3° *Calcul de la subvention globale :*

2.733.350 fr. + 3.461.750 = 6.195.100 francs

e) *Subvention exceptionnelle de l'article 7*

Bien que la réforme se présente en équilibre, il est malaisé de distinguer à l'avance si les correctifs choisis pour la détermination de la subvention unique (valeur moyenne du centime par 100 habitants, majoration forfaitaire en fonction de la population enfantine) permet-

tront de régler de manière satisfaisante tous les cas d'espèce.

Le projet de loi ouvre par l'article 7 la possibilité d'attribuer en 1942 des subventions exceptionnelles destinées à compenser les pertes trop sensibles que pourraient subir certaines collectivités. Il importe de bien insister sur le fait qu'il s'agit de réparer les insuffisances manifestes pouvant résulter de l'application de la loi du 14 septembre. Le crédit est limité à 100 millions pour les départements et 150 millions pour les communes. Les subventions exceptionnelles seront accordées par arrêté des Ministres, Secrétaires d'Etat à l'Intérieur et aux Finances.

SECTION III

Le bilan de la réforme

La loi du 14 septembre 1941 s'analyse en deux opérations concomitantes : la suppression des fonds communs et de certaines subventions, compensée par un transfert de dépenses, un transfert de recettes et une participation forfaitaire de l'Etat aux charges d'intérêt général assumées par les départements et les communes (8).

L'équilibre de la réforme a été réalisé, d'une part pour les collectivités, équilibre entre les sommes retirées et la contrepartie allouée, d'autre part, pour le Budget Général, équilibre entre les sommes réintégrées et les sommes versées aux collectivités locales.

La réforme est même plutôt favorable aux collectivités si l'on tient compte du crédit de 250 millions ouvert en vertu de l'article 7 au chapitre 60 du budget

(8) Le crédit ouvert à la loi de finances s'élève à 2.890 millions (article 59 du budget de l'Intérieur).

de l'Intérieur et des ressources facultatives mises à la disposition des villes de plus de 50.000 habitants par les deux lois du 6 novembre 1941 relatives à la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement et à la taxe sur les ventes au détail et les prestations de service.

D'autre part, il ne faut pas perdre de vue que l'article 74 de la loi de finances du 31 décembre 1941 a reconduit en 1942 les dispositions des lois du 22 décembre 1940 et 28 août 1941 portant attribution de subventions et d'avances aux collectivités locales touchées à la suite des événements de guerre ; cette aide n'est pas négligeable et représente certainement un crédit de l'ordre de 200 millions, rien que pour les subventions.

En définitive, comme nous l'avons déjà souligné, la réforme se traduit par une péréquation entre les collectivités au profit des grandes villes et des départements ou communes naturellement pauvres qui seront les grands bénéficiaires de la loi du 14 septembre 1941. Au contraire, les communes riches, et en particulier certaines communes rurales (notamment les communes forestières, les communes sur le territoire desquelles existent des minières ou carrières) se verront obligées d'augmenter brutalement leurs impositions directes. C'est un peu le but de la loi, mais il est permis de se demander si l'intention de ses auteurs ne se trouvera pas dépassée.

Par ailleurs, nous remarquerons que la réforme porte une atteinte sérieuse aux franchises des collectivités locales. En effet, le taux de la subvention par habitant dépendant chaque année d'un arrêté interministériel, l'équilibre des budgets locaux sera, en fait, subordonné à la décision de l'Autorité Supérieure.

CHAPITRE V

LES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES DIVERS (1)

Nous en terminerons par une énumération rapide des textes intéressant à divers titres les finances locales (1 *bis*).

SECTION I

Recettes

1° Recettes à caractère fiscal.

Impôts directs.

a) La loi du 13 janvier 1941 (2) a porté simplification, coordination et renforcement des dispositions du Code général des Impôts Directs. Elle a modifié le tarif

DÉSIGNATION	COMMUNES		
	de moins de 50.000 habitants	de 50.000 à 250.000	de plus de 250.000
1° Chiens d'agrément et chiens servant à la chasse	80	120	160
2° Chiens servant à la garde des troupeaux, habitations, magasins, ateliers et, d'une manière générale, chiens non compris dans la catégorie précédente ..	20	40	60

(1) A l'exclusion de ceux qui ont été examinés à propos de la Réforme des finances locales (*supra*, chap. IV).

(1 *bis*) A l'exclusion, bien entendu, de tous les textes étudiés au chapitre IV (licence des débits de boissons, taxe sur les spectacles, taxe additionnelle sur les ventes immobilières, taxe locale sur les ventes au détail).

(2) *Journal Officiel* du 3 février 1941.

de certaines taxes communales et départementales. C'est ainsi que la taxe sur les chiens est fixée dans chaque commune aux chiffres ci-après (art. 318 nouveau) :

De même, le taux de la redevance départementale et communale des mines est porté à 1 franc par tonne nette extraite dont 90 centimes au profit des communes et 10 centimes au profit des départements (art. 336 *ter* du Code Général des Impôts Directs).

L'article 6 de la même loi a supprimé les droits spéciaux de patente applicables aux entrepreneurs de travaux publics ainsi qu'aux fournisseurs des administrations et établissements publics en ce qui concerne les travaux et fournitures effectués à partir du 1^{er} janvier 1940.

Aux termes d'une Instruction du Ministère de l'Economie Nationale et des Finances en date du 11 juillet 1941 « cette mesure, qui a été motivée principalement « par le désir de supprimer dans l'avenir l'incidence des « droits sur le prix des adjudications et marchés, aurait « pour conséquence de faire bénéficier d'un profit supplé- « mentaire les entrepreneurs de travaux publics et les « fournisseurs qui ont effectué depuis le 1^{er} janvier 1940 « des travaux ou des fournitures à des prix contractuels « qui tenaient compte des droits spéciaux de patente « supprimés ». C'est pourquoi l'article 7 de la loi du 13 janvier 1941 a donné aux Administrations la faculté de reviser le prix de ces prestations. L'intérêt de cette revision pour les finances publiques est considérable : « elle compense, dans une certaine mesure, le manque à « gagner qui résulte de la suppression des droits spé- « ciaux de patente, puisqu'elle doit aboutir, soit au « reversement par les entrepreneurs et fournisseurs des « sommes dont ils ont indûment bénéficié lors du règle- « ment du marché, soit à la réduction, par voie d'ave-

« nant, du prix stipulé au marché, lorsque celui-ci n'a
« pas été consultativement réglé. Elle s'impose donc à
« toutes les administrations, aussi bien de l'Etat que
« des collectivités et établissements publics ».

b) Le décret du 13 mai 1941 (*J. O.*, 11-7) a modifié le décret du 11 décembre 1926 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 13 août 1926 autorisant les départements et les communes à établir des taxes à caractère direct ou indirect (3). Il s'agit d'une codification de toutes les taxes de la loi NIVEAUX.

Impôts indirects.

La loi du 30 janvier 1941 (*J. O.*, 8-2) est relative à la réforme des octrois. Cette loi prévoit notamment l'existence d'un tarif-type substitué au tarif général, tarif qui est annexé à la loi elle-même. D'autre part, elle édicte des règles intéressantes touchant notamment les conditions de suppression des octrois des communes où les dépenses afférentes à la gestion ont été supérieures à 20 % des recettes pour chacune des années 1938, 1939 et 1941. Cette disposition ne s'appliquera pas aux communes qui auront adopté des mesures de réorganisation susceptibles de ramener, en période normale, le pourcentage des frais de gestion au-dessous de 20 %. D'une façon générale, la loi du 30 janvier 1941 prescrit la suppression pure et simple de l'octroi dans toutes les communes où les dépenses afférentes à la gestion auront été supérieures à 15 % des recettes pendant trois années consécutives quelconques à partir du 1^{er} janvier 1942 (art. 7). Des règles impératives sont édictées en matière de recrutement du personnel (art. 8). Enfin la loi prévoit la création d'octrois intercommunaux.

(3) Une loi récente du 18 février 1942 parue au *Journal Officiel* du 2 mai a supprimé la taxe départementale et communale sur des billards.

2° Subventions.

La loi du 14 septembre 1941, qui a supprimé les subventions et les fonds communs pour les remplacer par une subvention unique n'a pas touché à la participation de l'Etat aux dépenses entraînées par le fonctionnement des services de distribution des cartes de rationnement de la population. Cette participation ne résulte d'ailleurs pas d'un texte législatif ou réglementaire. Elle a été prévue par une simple décision du Ministre des Finances. La participation — qui vient d'être relevée à compter du 1^{er} janvier 1942 — est calculée d'après le nombre de cartes d'alimentation distribuées dans la commune ; son taux varie selon l'importance de la population :

1 fr. 25	dans les villes de moins de	2.000 habitants	
2 frs	—	2.000 à 10.000	—
3 frs	—	10.000 à 50.000	—
4 frs	—	50.000 à 100.000	—
5 frs	au-dessus de 100.000 habitants.		
7 frs	pour Paris, Lyon, Marseille.		
6 fr. 15	pour les départements.		

SECTION II

Dépenses

I. — MESURES TENDANT A UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES

Les textes les plus importants concernent l'enseignement (plus particulièrement les rapports entre les collectivités locales et les établissements d'enseignement privés) et les travaux (4).

(4) Nous citerons également la loi du 6 décembre 1941, portant création d'un timbre-poste spécial pour l'affranchissement du courrier officiel, qui a supprimé la franchise postale administrative, ce qui aura certainement pour

A) Les dispositions relatives aux dépenses d'enseignement.

C'est d'abord la loi du 6 janvier 1941 qui a permis aux communes de contribuer à certaines dépenses des institutions privées qui ont un but éducatif (*J. O.*, 29 janvier). Cette loi a été abrogée par celle du 2 novembre 1941 (*J. O.*, 9-11) autorisant les départements à subventionner les établissements d'enseignement privés. Les conditions d'application de ce texte sont contenues dans le décret du 7 janvier 1942 (*J. O.*, 11-1), les départements seront déchargés de la dépense par une large participation du Budget Général. Parallèlement, une autre loi du 2 novembre 1941 complétée par celle du 31 décembre 1941 a prévu le contrôle des autorités universitaires sur les établissements d'enseignement privés subventionnés (*J. O.*, 7-1-1942).

La loi du 15 octobre 1940 (*J. O.*, 7-11) est relative aux Caisses des écoles tandis que celle du 2 novembre 1941 est plus particulièrement afférente aux Caisses des écoles privées (*J. O.*, 9-11).

Enfin, une loi du 14 avril 1942 (*J. O.*, 16 avril) tend à compléter l'organisation de l'enseignement postscolaire agricole et ménager agricole dans les communes rurales dotées soit d'un centre d'enseignement postscolaire agricole et ménager agricole, soit d'une école élémentaire publique. Cette loi met à la charge des communes en question les frais d'établissement et de fonctionnement nécessaires à cet enseignement ainsi que les dépenses d'enseignement proprement dites. Pour les centres intercommunaux, la dépense est répartie entre les communes desservies par le centre, au prorata du nombre d'habitants. Enfin, des subventions de premier établissement

effet d'augmenter faiblement les dépenses des collectivités locales. Mais, en fait, cette disposition ne sera pas, semble-t-il, appliquée avant le 1^{er} janvier 1943, les vignettes prévues devant, en 1942, être remises gratuitement aux administrations intéressées (*J. O.*, 7 décembre).

et de fonctionnement dont le taux ne peut dépasser 20 % sont susceptibles d'être allouées par l'Etat sur des crédits inscrits à cet effet au budget du Secrétariat d'Etat à l'Education Nationale et à la Jeunesse. Pour le moment, l'importance de la dépense qui, du fait de l'application de la loi, incombera aux communes peut être dégagée. Il est regrettable, cependant, que des dépenses nouvelles soient ainsi mises à la charge des collectivités locales sans que l'on se soit préoccupé de leur financement.

Enfin nous citerons :

— Les textes relatifs à l'organisation du service de la vaccination (lois des 25 et 26 novembre 1940) et plus particulièrement la loi et le décret du 20 août 1941 (*J. O.* du 10 septembre) qui ont déterminé la participation de l'Etat à ces dépenses (40 %).

— Le décret du 22 novembre 1941 fixant la contribution de l'Etat aux charges qui résultent du contrôle médical des établissements d'enseignement primaire (10 francs par enfant pour deux visites annuelles au moins).

— L'article 67 de la loi de finances du 31 décembre 1941, aux termes duquel le logement et les frais de bureau des Inspecteurs d'Académie et des Inspecteurs régionaux et départementaux de l'Education Générale et des Sports incombent aux départements.

B) Les dispositions relatives aux travaux.

a) *Les grands travaux contre le chômage.* — Immédiatement après la fin des hostilités, le Gouvernement s'est employé à stimuler l'exécution des programmes de grands travaux, afin de favoriser la reprise économique et la lutte contre le chômage.

C'est tout d'abord la loi du 5 août 1940 (5) relative à l'attribution d'avances pour faciliter le financement de grands travaux publics et d'intérêt agricole ; cette loi prévoit l'octroi d'avances dites « de démarrage » dans la limite des 3/4 des dépenses non subventionnées. En vue de hâter leur mise en œuvre, les travaux peuvent être entrepris dès notification de l'avance, sans attendre la confirmation de la subvention. Ces avances de démarrage, accordées sans intérêt, ont été limitées au chiffre de 500 millions.

La disposition législative essentielle en la matière est la loi du 11 octobre 1940 (6) relative à l'attribution de prêts aux collectivités pour le financement des travaux entrepris pour lutter contre le chômage. La loi du 11 octobre stipule, dans ses dispositions essentielles, que des prêts seront accordés aux collectivités locales dans la mesure où les travaux seront destinés à lutter contre le chômage. Les conditions financières de l'opération sont fixées par le Préfet ou le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances, selon que le prêt est inférieur ou supérieur à 1 million. Le délai de remboursement (inférieur à 30 ans) et le taux d'intérêt (inférieur à 3 %) sont déterminés en fonction des possibilités financières de la collectivité.

L'amortissement est susceptible d'être différé pendant les trois premières années. Afin de ne pas entraver la mise en œuvre des travaux, le premier versement est effectué sans justification de la dépense. Cette partie du prêt tient lieu, en fait, d'avance de démarrage au même titre que les avances de la loi du 5 août abrogée. Les versements subséquents, par contre, ne sont effectués que sur

(5) Cette loi, parue au *Journal Officiel* du 12 août, abroge implicitement les décrets-lois du 12 novembre 1938, 21 avril 1939 et 20 mai 1940 portant arrêt des travaux civils. ,

(6) *J. O.*, 29 octobre 1940. ,

justification de la dépense. Le prêt peut être accordé pour la totalité de la portion de travaux non subventionnée. Les dates d'agrément des projets et de remboursement des avances ont été prorogées par toute une série de lois.

Si nous voulons porter une appréciation sur la loi du 11 octobre 1940, nous signalerons qu'au 31 décembre 1941 on peut évaluer à 8 milliards les travaux agréés et financés et à 2 milliards le montant des prêts consentis.

Les collectivités ont surtout exécuté des travaux d'assainissement, de constructions de chemins, d'assèchement de marais, travaux nécessitant de la main-d'œuvre et peu de matières premières. Etant donné la pénurie de matériaux il était difficile, en effet, d'entreprendre des programmes plus importants. A cet égard, les travaux d'adduction d'eau et d'électrification des campagnes ont été difficilement réalisables.

Nous dirons quelques mots également de la loi du 11 octobre sur l'utilisation des travailleurs sans emploi qui a créé des chantiers ruraux. Des équipes de travailleurs sont mises à la disposition des collectivités locales par le Commissariat à la Lutte contre le Chômage. Les collectivités ont à fournir le logement et les matières premières, la main-d'œuvre étant prise en charge par le Commissariat. Ce système n'exclut pas l'octroi des prêts qui pourront s'avérer nécessaires pour l'achat de matériaux.

Les chantiers ruraux présentent un grand intérêt pour les régions agricoles. Il ne semble pas cependant que cette initiative, très heureuse en soi, ait donné tous les résultats escomptés par ses promoteurs. Pour sa pleine réussite, il eût été nécessaire que les ouvriers en chômage dans les grands centres urbains, notamment dans la région parisienne, aient pu être transportés par voie d'autorité, sur les points où devaient être entrepris

les travaux. Ces transferts de main-d'œuvre n'ont malheureusement été réalisés que trop timidement.

B) Le régime des subventions pour travaux civils. —

Les subventions pour travaux civils sont régies par le décret-loi du 21 avril 1939, texte qui vient d'être modifié par des dispositions récentes ; c'est pourquoi nous avons réservé la question qui aurait dû normalement trouver sa place dans la seconde partie de notre étude (*supra* : « les manifestations de l'action gouvernementale »).

Les tableaux D, E, F du décret-loi du 21 avril 1939 ont arrêté ainsi les maxima des subventions :

TABLEAU D
CONSTRUCTIONS SCOLAIRES
pour les enseignements secondaire, technique et primaire supérieur
ECOLES CONSTRUITES PAR LES COMMUNES

VALEUR DU CENTIME COMMUNAL	POURCENTAGE DE LA SUBVENTION
	p. 100
Moins de 1.250.....	50
1.250 à 2.500.....	45
2.500 à 5.000.....	40
5.000 à 10.000.....	35
10.000 à 20.000.....	30
Plus de 20.000.....	25

CONSTRUCTIONS SCOLAIRES
pour les enseignements secondaire, technique et primaire supérieur
Ecoles normales primaires
ECOLES DEPARTEMENTALES

VALEUR DU CENTIME DÉPARTEMENTAL	POURCENTAGE DE LA SUBVENTION
	p. 100
Moins de 25.000.....	50
25.000 à 35.000.....	45
35.000 à 50.000.....	40
50.000 à 100.000.....	35
100.000 à 200.000.....	30
Plus de 200.000.....	25

Chemins d'intérêt agricole. — Minimum 20 %, en sus 2 % par unité du centime superficiaire, au-dessus de 10.

Le centime superficiaire est obtenu en divisant par la superficie de la commune intéressée (en kilomètres carrés), le total du centime communal et du centième du revenu des biens communaux, évalué conformément à l'article 3 du décret du 19 août 1933 concernant les constructions scolaires.

Amenées d'eau pour usages agricoles. — Minimum 30 %, en sus 1 % par unité du centime superficiaire au-dessous de 10.

Electrification rurale. — La subvention est calculée en fonction du coût des travaux divisé par le nombre d'habitants à desservir. S'il s'agit d'un projet d'extension, il est tenu compte des éléments afférents au réseau déjà exécuté.

Sur la tranche inférieure à 600 francs, par habitant, 40 %.

TABLEAU E

	MAXIMUM
	p. 100
Chemins :	
Chemins départementaux	60
Chemins vicinaux ordinaires.....	70
Chemins de désenclavement.....	80
Constructions scolaires du premier degré..	75
Améliorations pastorales et forestières....	50
Reboisement, lutte contre les incendies de forêts	60
Adductions rurales d'eau potable.....	50
Abattoirs municipaux.....	40

TABLEAU F

	POURCENTAGE
Silos et magasins à blé.....	10 à 25
Aménagements de villages.....	10 à 20
Distributions rurales de gaz et de chauffage	5 à 10
Hydraulique agricole	10 à 50
Coopératives agricoles	10 à 20
Caves coopératives	10 à 20
Améliorations foncières	15 à 33
Hôpitaux, hospices, sanatoria, préventoria.	20 à 40
Asiles d'aliénés.....	25 à 50
Travaux d'infrastructure intéressant l'aéronautique	30 à 45
Travaux divers d'intérêt local ou régional.	10 à 30
Education physique, sports et vie en plein air	
Constructions exécutées par les universités	20 à 50
Constructions exécutées par d'autres collectivités	20 à 40
Lutte contre les maladies vénériennes....	20 à 40
Stations thermales et climatiques.....	20 à 40
Protection maternelle et infantile.....	25 à 50
Camps et colonies de vacances.....	25 à 50
Dispensaires	25 à 50
Etablissements de lutte contre le cancer..	25 à 50
Ecoles d'infirmières.....	20 à 40
Ecoles techniques construites par les groupements professionnels ou les chambres de commerce	20 à 40

La loi du 23 novembre 1940 (7) a prévu que les taux du décret-loi du 21 avril 1939 pourront être modifiés par arrêté concerté du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances et du Secrétaire d'Etat intéressé. L'arrêté d'application du 25 novembre 1940 (8)

(7) J. O., 1^{er} décembre 1940. ,

(8) a. O., 11 décembre 1940.

a modifié, dans les conditions qui suivent, les taux des subventions énumérés au tableau F en ce qui concerne les travaux d'équipement rural :

« Hydraulique agricole : maximum 60 %.

« Toutefois, jusqu'au 31 décembre 1940, ce maximum pourra être fixé à un taux supérieur par décision concertée des ministres, secrétaires d'Etat aux Finances et à l'Agriculture.

« Coopératives agricoles et caves coopératives : maximum 20 %.

« Ce maximum est porté à 30 % pour les sociétés coopératives agricoles visées par la loi du 20 août 1940 relative à l'épépinage des marcs, pour l'achat d'épépineuses mobiles.

« Ce maximum pourra également être augmenté à titre exceptionnel pour les coopératives agricoles obligées de créer des installations nouvelles ou de modifier leur installation existante, en vue de satisfaire aux besoins temporaires du ravitaillement du pays.

« Les conditions d'attribution et les taux de ces subventions exceptionnelles seront fixés par décision concertée des Ministres Secrétaire d'Etat aux Finances et à l'Agriculture ».

Enfin l'arrêté du 7 mai 1941 (9) a modifié le tableau F en ce qui concerne les travaux d'équipement sportif.

Pourcentage

Constructions exécutées par les établissements	
publics ou reconnus d'utilité publique ou par	
des collectivités publiques	80 %
Constructions exécutées par des associations	
sportives	70 %

(9) J. O. du 9 mai 1941. Voir aussi la loi du 16 décembre 1941 relative à l'approbation des projets d'équipement sportif et à l'octroi par des collectivités publiques de subventions relatives auxdits projets (J. O. du 4 janvier).

C) Les travaux agricoles urgents.

Une loi du 16 février 1941 (*J. O.* du 9 avril), porte plus particulièrement sur l'exécution des travaux agricoles urgents ou d'intérêt général entrepris par les départements et les communes. Elle vise :

1° Les travaux de défense contre les torrents et les travaux de reboisement ;

2° La défense des rives et du fond des rivières non navigables et non flottables ;

3° Le curage, l'approfondissement, le redressement et la régularisation des canaux et cours d'eau non navigables et non flottables et des canaux de dessèchement et d'irrigation ;

4° Les travaux de dessèchement des marais ;

5° Les travaux d'assainissement des terres humides ou insalubres.

Lorsque les travaux intéressent plusieurs départements ou plusieurs communes, ces collectivités peuvent être instituées en Associations Syndicales, investies, pour la réalisation des travaux, de tous les droits et servitudes dont disposent les Associations Syndicales autorisées.

II. — MESURES TENDANT A ALLÉGER
LES CHARGES DES COLLECTIVITÉS

Parmi les mesures tendant à alléger les charges des collectivités locales, nous mentionnerons la loi du 14 mars 1941 allouant une pension de retraite aux vieux travailleurs salariés, qui est susceptible d'avoir une incidence non négligeable sur les charges d'assistance. En effet, de nombreux bénéficiaires de l'allocation aux vieillards ont profité de la réforme, ce qui allègera d'au-

tant les budgets locaux, notamment le budget départemental.

Nous citerons d'autre part en matière de dépenses de personnel :

— Le décret du 26 décembre 1940 (art. 8) qui met à la charge de l'Etat les traitements des fonctionnaires des Ponts-et-Chaussées appartenant ou non au cadre latéral. Toutefois, les départements participent à la dépense selon le procédé du fonds de concours (*J. O.*, 23-1-41).

— Les dispositions interdisant aux collectivités d'attribuer des indemnités aux fonctionnaires préfectoraux (loi du 19 septembre 1941 modifiant celle du 2 novembre 1940) ainsi qu'aux fonctionnaires de l'Etat qui interviennent dans des affaires des collectivités et établissements publics. Une décision a déjà été prise dans ce sens par le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture (loi du 6 août 1941 et loi du 15 décembre 1941, cette dernière intéressant plus particulièrement les agents du Génie rural) et par le Secrétaire d'Etat aux Communications pour les fonctionnaires dépendant de l'Administration des Ponts-et-Chaussées (loi du 5 octobre 1941 (10)).

Il conviendrait de prendre une mesure d'ensemble intéressant tous les fonctionnaires de l'Etat quitte à relever les émoluments des intéressés si l'indemnité est devenue partie intégrante du traitement. Il est anormal en effet que les fonctionnaires de l'Etat deviennent tri-

(10) Toutefois, en ce qui concerne cette dernière loi, l'article 2 dispose :

Article 2. — Les collectivités ou établissements publics auxquels le service des Ponts et Chaussées apporte son concours permanent dans la gestion d'un service, versent à titre de rémunération globale une somme calculée suivant un pourcentage qui ne devra pas dépasser trois pour cent du montant des dépenses tant ordinaires qu'extraordinaires afférentes au service public ainsi géré, telles qu'elles résultent du compte de gestion dûment approuvé.

butaires d'une collectivité locale. De tels errements nuisent au respect de la fonction publique, à la bonne marche des services et aboutissent à grever lourdement les budgets des petites communes.

— La loi du 3 juillet 1941 porte réforme du régime des retraites des employés et agents des départements et établissements publics, services concédés, affermés en régie, dépendant de ces collectivités (*J. O.*, 8 juillet).

*

Nous indiquerons pour terminer que le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances s'est employé auprès des grands établissements prêteurs spécialisés (Caisse des Dépôts et Consignations, Crédit Foncier) à faciliter les moratoires d'emprunts des communes qui, par suite des événements actuels, sont dans l'impossibilité d'assurer le service de leur dette. Il s'agit généralement de villes thermales, de stations balnéaires ou touristiques que des mesures d'interdiction de séjour ou l'existence d'une ligne de démarcation privent de leur clientèle habituelle. Elles voient ainsi fléchir la plupart de leurs ressources fiscales et se trouvent notamment privées de la taxe de séjour sur laquelle sont souvent gagés leurs emprunts.

Mais il convient d'observer que le moratoire n'est pas général et qu'il ne porte que sur la part d'annuité représentant le capital dont le remboursement est différé, la collectivité étant toujours tenue d'assurer le service des intérêts (11). Ce moratoire partiel n'en constitue pas moins un allègement substantiel dans le cas d'emprunts anciens où l'annuité représente surtout du

(11) Il ne faut pas oublier en effet que l'Etablissement prêteur doit continuer à faire face à ses propres obligations.

capital ; à l'inverse, s'il s'agit d'emprunts récents, l'aide est minime. Aussi serait-il souhaitable que les pouvoirs publics examinent les possibilités d'une conversion, le taux d'intérêt moyen des emprunts des collectivités locales (5 %) étant actuellement supérieur au loyer de l'argent sur le marché financier dont la baisse a permis ces derniers temps de convertir une partie des fonds d'Etat en 4 % et même 3 % (emprunts à garantie de change). Une conversion générale des emprunts communaux et départementaux diminuerait considérablement les charges de ces collectivités.

CONCLUSION

La loi du 14 septembre 1941 est la première réforme des finances locales qui, depuis 1931, s'est attachée à la fois au problème des recettes et au problème des dépenses. Elle a réalisé un effort sérieux dans la voie de la simplification et de la clarté. Pour être complète, elle reste aujourd'hui subordonnée à un remaniement profond de l'assiette des impôts directs perçus sur les propriétaires fonciers, les commerçants et les locataires.

En ce qui concerne le foncier, la réforme dépend avant tout d'une revision des évaluations ; cette revision, qui a été prescrite par une loi du 12 avril 1941 (*J. O.* du 5 mai), est actuellement en cours d'exécution et sera vraisemblablement terminée cette année.

Par ailleurs, un Comité technique fonctionne au Ministère des Finances depuis le mois de mai 1941 pour mettre sur pied une refonte de la patente ; ses travaux préparatoires sont d'ores et déjà achevés.

Il ne restera plus, pour que l'œuvre soit complète, qu'à examiner les modalités d'assiette et de recouvrement d'une taxe frappant les locataires, en remplacement des centimes additionnels au principal fictif de la contribution mobilière.

Nous avons déjà insisté sur les obstacles qui s'opposent, en période d'instabilité économique, à des réalisations d'une telle ampleur. De toute façon, d'ailleurs, la réforme des impôts locaux ne pourrait, si elle devait aboutir, être appliquée avant le 1^{er} janvier 1943, délai nécessaire pour permettre à l'Administration des Con-

tributions Directes d'établir les bases de l'assiette des nouveaux impôts locaux.

Quoi qu'il en soit, les travaux de la refonte complète de la fiscalité départementale et communale sont avancés. Dès que la situation le permettra, le Gouvernement sera en mesure d'effectuer la deuxième étape : la suppression des centimes et leur remplacement par un système d'impôts locaux à caractère réel : impôt foncier abandonné en totalité aux communes, taxe sur les professions, taxe sur les locaux d'habitation. Ce sera l'aboutissement d'une réforme souhaitée depuis longtemps.

*

**

Mais les projets les mieux étudiés, les plus complets, apparaîtront cependant inutiles si, dans l'avenir, les dépenses continuent à progresser comme elles ont progressé depuis 1931.

C'est en premier lieu à l'Etat qu'il appartient d'éviter toute mesure susceptible de mettre à la charge des collectivités locales de nouvelles dépenses. De leur côté, les départements et les communes devront tendre tous leurs efforts vers une politique de saine gestion financière.

Le problème des finances locales devient ainsi un problème d'administration : la nécessité de confier à des « administrateurs » le soin de sauvegarder les intérêts des collectivités secondaires.

Pour les départements, ce problème ne s'est jamais posé avec acuité. Le Préfet est, en même temps que le représentant du pouvoir central, l'organe exécutif de la collectivité. Or, ce haut fonctionnaire dispose d'un personnel expérimenté, gage d'une bonne administration.

Pour les communes, la situation est toute différente. Le choix du Maire par l'élection a, en effet, parfois élevé à la magistrature municipale des administrateurs qui se sont laissés aller à des erreurs démagogiques au détriment des finances communales. A cela s'est ajoutée l'incompétence, particulièrement flagrante dans certaines petites localités rurales où le Maire, quoique plein de bonne volonté, est souvent incapable d'interpréter les directives du Préfet. Il est aidé par un Secrétaire de Mairie — presque toujours l'instituteur — lui-même débordé par le nombre de circulaires et leur complexité. C'est en effet dans le cadre communal que se traduisent en définitive toutes les décisions, toutes les directives prescrites par le Gouvernement dans les domaines administratif, économique et social (1).

En ce qui concerne les communes de moyenne population et les grandes villes, elles ont un personnel administratif important qui est généralement capable de faire face à sa tâche. Les villes de Lyon, Bordeaux, Lille, possèdent des services en tous points comparables aux grandes administrations publiques, voire aux administrations centrales de nos ministères : cabinet du Maire, division des finances, des travaux publics, de l'enseignement, etc... Ce personnel est placé sous l'autorité d'un Secrétaire Général qualifié. Il n'en reste pas moins vrai que si les mesures d'exécution appartiennent à ce dernier fonctionnaire, les directives générales rentrent dans les attributions du Maire qui peut prendre

(1) Etant donné l'importance des textes parus depuis la fin des hostilités, il serait de première urgence, d'une part de codifier les lois, décrets, arrêtés qui se rapportent à l'organisation administrative et financière du département et de la commune, d'autre part de mettre à la disposition des maires des communes rurales — ceux qui sont le moins bien armés — un guide simple, pratique, qui pourrait être facilement tenu à jour grâce à un système de feuilles mobiles.

les décisions les plus graves : travaux somptuaires, engagement d'un personnel pléthorique, etc...

Certes, il ne s'agit pas de dresser, dans cette étude, un réquisitoire contre le choix par l'élection. Nous ne voudrions pas en effet conclure sur une critique d'un système qui n'a pas donné que de mauvais résultats. Il suffit de jeter un coup d'œil sur quelques-unes de nos grandes cités du Nord et de l'Est pour rendre hommage à leurs administrateurs. Bien des petites communes également ont été gérées selon les principes du « bon père de famille ». Le Gouvernement l'a d'ailleurs reconnu implicitement en maintenant, dans la loi du 16 novembre 1940, portant réorganisation des corps municipaux (2) le maire élu dans les villes de moins de 2.000 habitants. Comme il s'agit précisément de communes où le risque d'incompétence est sérieux, puisque ce sont celles qui sont pratiquement dépourvues de personnel expérimenté, un décret du 21 janvier 1941 (*J. O.*, 24-1-41) pris en application d'une loi du 16 novembre 1940 a fixé les règles du recrutement des Secrétaires de Mairie en vue d'améliorer ce recrutement.

D'autre part, une loi du 16 septembre 1941 (*J. O.*, 7-10-41) a décidé l'institution d'agents administratifs cantonaux chargés, aux termes mêmes de la circulaire du Ministère de l'Intérieur du 14 novembre 1941, « de « seconder les maires dans l'accomplissement de leur « mission et de guider les Secrétaires de Mairie dans « l'exécution de leurs travaux ». Cette création n'est pas encore entrée dans la voie des réalisations pratiques et il est difficile, dans ces conditions, de porter un jugement.

Enfin, une loi du 22 février 1942 (*J. O.*, 11 avril), portant simplification et coordination de l'administra-

(2) Modifiée par celle du 18 juillet 1941.

tion départementale et communale a prévu, dans ses articles 35 à 38, la création d'un service d'information et de documentation à l'usage des communes (3).

S'agissant des villes de plus de 2.000 habitants, la loi du 16 novembre 1940 (*J. O.*, 12-12-41) a institué le maire nommé par l'exécutif ; le pouvoir de nomination est dévolu au Préfet dans les villes de moins de 10.000 habitants et au Ministre de l'Intérieur dans les villes de plus de 10.000 habitants. L'avenir des communes de moyenne et de grande importance repose dès lors sur la désignation des édiles par les Gouvernants. Les difficultés rencontrées dans le choix des magistrats municipaux ont conduit le Gouvernement à revenir, en fait, sur le principe de la gratuité des fonctions municipales posé par l'article 74 de la loi du 5 avril 1884. En effet, la loi du 15 janvier 1942 (4) vient de prévoir l'allocation d'une indemnité forfaitaire représentative de frais de fonctions au profit des maires et, sous certaines conditions, au profit des adjoints. Cette indemnité, votée par le Conseil Municipal et arrêtée par le Préfet d'après un barème, peut, dans certains cas, être fixée par ce haut fonctionnaire. En outre, les maires, adjoints et conseillers municipaux, sont autorisés à recevoir des indemnités pour frais de mission déterminées également d'après un barème.

Dans les petites communes rurales, cette réforme risque d'ailleurs d'être très impopulaire et d'aller ainsi à l'encontre du but cherché. Le Maire, le plus souvent

(3) La loi du 22 février 1942 est également relative aux circonscriptions communales et syndicats de communes.

(4) Cette loi, parue au *J. O.* du 22-1-42, a annulé les dispositions du décret du 5 avril 1941 relatif au remboursement des frais de représentation des maires et des frais de déplacement et de mission des maires, adjoints et conseillers municipaux (*J. O.*, 17-4-41).

agriculteur aisé, petit rentier ou retraité, se verra en effet reprocher par ses administrés l'allocation d'une indemnité supportée par le budget communal. Par contre, dans les villes de moyenne importance, elle se justifie davantage, la tâche des magistrats municipaux y étant plus absorbante.

Pour les grandes communes, villes de plus de 100.000 habitants, nous irons beaucoup plus loin dans cette voie. L'expérience de l'Administrateur-extraordinaire de la ville de Marseille tend en effet à prouver que le maire-fonctionnaire est capable de gérer avec beaucoup plus d'indépendance les finances d'une grande ville. Doté de l'expérience des affaires administratives, soucieux de mettre tout en œuvre pour justifier le choix qui a été porté sur lui par l'Administration Supérieure, dégagé des contingences locales, il remplit toutes les conditions désirables pour mener à bien une œuvre de restauration financière.

*
**

Le résultat final, l'avenir même des finances locales, repose en définitive sur le choix des administrateurs. C'est d'ailleurs dans ce choix que réside aussi l'avenir de la France qui ne se relèvera que si elle se confie à ses élites. Les élites ne s'improvisent pas. Elles sont le produit de plusieurs siècles d'effort et de travail.

Après les malheurs que la Patrie vient de traverser, son salut repose sur ces élites dont il faut recréer l'unité morale, avant de leur confier une grande mission de restauration. Cette mission n'exclut certes pas le rôle que les classes populaires ont à jouer. Un régime politique ne saurait en effet subsister sans le consentement et l'appui du peuple tout entier. C'est précisément aux

élites qu'il appartient d'instruire les masses, de leur faire comprendre quel doit être l'avenir de la France. Au fond, celles-ci ont gardé la sagesse traditionnelle profonde du peuple français et elles sont prêtes à suivre ceux qui, aussi bien dans le cadre de la cité que dans le cadre plus vaste de l'Etat et de l'Empire, sont décidés à assumer la charge de conduire les destinées de la France, qui a encore un grand rôle à remplir dans le monde.

Vu : LE PRÉSIDENT,
M. ROLLAND.

Vu : LE DOYEN,
G. RIPERT.

Vu et permis d'imprimer :
LE RECTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS,
GILBERT GIDEL.

BIBLIOGRAPHIE

ALBRESPY (Marcel). — Finances et Comptabilité des communes et des établissements de bienfaisance, 1938.

ALLIX (Edgard). — Traité élémentaire de Science des finances et de législation financière française, 1938.

ASSEMAT. — La crise des finances communales et départementales. Essai sur la réforme des impositions locales, 1930.

DELAPORTE. — Budget Départemental.

DUFFAUT (Henri). — La réforme des finances locales. Thèse, 1932.

FÉLIX. — La réforme générale des finances locales, 1932.
— L'activité économique de la commune, 1932.

GIROLAMI et DELAPORTE. — Les subventions de l'Etat aux collectivités locales.

JÈZE. — Cours des finances publiques 1934-1935. Taxes, Impôts, Impôts personnels.

LAINVILLE. — Le Budget Communal, 1941.

LE CARPENTIER. — Le problème des finances locales en France. 1932.

MESTRE (Achille). — Répétitions écrites de droit administratif.

ROLLAND (Louis). — Précis de droit administratif (Dalloz).

Circulaire de la comptabilité publique du 21 avril 1939 relative aux collectivités locales et établissements publics.

Loi municipale du 5 avril 1884 par Georges BONNEAU.

Revue des finances communales

Situation financière des départements et des communes
de France en 1938.

Situation financière des communes. — Rapport présenté
par l'Inspection Générale des Services Administratifs:
Incidence des circonstances économiques et des lois
sociales sur les finances communales, 1938.

INDEX ALPHABETIQUE

	Pages
Assistance	8 70 92
	99 134
Affranchissement du courrier officiel ...	191
Avances	53 55 150
Bilan financier	160
Billards (taxe communale et départemen- tale sur les)	190
Bonifications d'intérêt	125
Budgets et Comptes	84 154
Caisse de Crédit aux Départements et aux Communes	138
Caisse des Marchés	138
Caisse Nationale des Allocations Fami- liales	139
Centimes	28 113
Chômage	8 172 193
Comptes et Budgets	84 154
Contexture budgétaire	160
Contrats de concession ou d'affermage ..	100 126
Contribution foncière	78 103 109
	113
Contribution mobilière	78 104 110
	111 113
Déblaiements	151
Défense passive	93 95 99
Domaine	48
Emprunts	56 135 159
	202
Enseignement	192

	Pages
Expédition des actes de l'état civil et légalisation de signatures	121
Equilibre budgétaire	49
Faillite (Communes en état de)	60 101
Fonds communs	37 100 126
	167
Franchise postale	191
Indemnités aux maires, adjoints, conseillers municipaux	209
Légalisation de signatures	121
Licence des débits de boissons	174
Maires, adjoints, Conseillers Municipaux (indemnités)	209
Marchés de travaux et fournitures	9 136
Occupation	144
Octrois	36 122 178
	190
Patente	79 86 105
	111 113 139
	189
Personnel	12 118 128
	164 172 201
	209
Police	173
Prestations en nature	33 83 122
Ravitaillement de la population	152
Recette Municipale	173
Reconstruction	151
Redevance communale et départementale des Mines	34 121 189
Régies	17 48 128
Secours aux nécessiteux	152
Secrétaires de Mairie	208
Services publics à caractère industriel ou commercial	17 48 128

	Pages
Spectacles (taxe sur les)	175
Subventions	39 123 145
	167 180 191
Subventions pour travaux civils	196
Syndicats de communes	209
Taxes	32 83 106
	108 109 111
	120 123
	175 190
Taxe vicinale	33 83 122
Taxe d'habitation	104 112 113
Taxe foncière (ou contribution foncière)	78 103 109
	113
Taxe additionnelle aux droits d'enregistrement sur les mutations immobilières	177
Taxe sur les ventes au détail	178
Taxe sur les chiens	188
Transports publics d'intérêt local	127
Travaux	11 118 130
	193
Travaux et Fournitures (Marchés de) ...	9 136
Trésorerie (avances de)	53 55 150
Tutelle	3 134 155
Voirie	91 130
Vaccination	193

TABLE DES MATIERES

	Pages
INTRODUCTION	1
PREMIÈRE PARTIE	
LES CAUSES DE LA SITUATION DIFFICILE DES FINANCES LOCALES	
CHAPITRE PREMIER. — <i>L'augmentation des dépenses</i>	6
<i>Section I.</i> — Les causes de l'augmentation des dépenses indépendantes de la volonté des collectivités locales	6
I. — Mise à la charge des collectivités locales des dépenses d'intérêt nation- al	6
II. — La crise économique	8
III. — L'inflation monétaire et les lois sociales	9
<i>Section II.</i> — La responsabilité des collectivi- tés locales dans l'augmentation des dépenses	11
I. — Les grands travaux	11
II. — Les dépenses de personnel	12
III. — La tendance au « Socialisme municipal »	17
IV. — La prodigalité des collectivités locales	20
CHAPITRE II. — <i>La fixité des recettes</i>	26
I. — Les centimes additionnels	28
II. — Les taxes	32

	Pages
III. — Les octrois	36
IV. — Les fonds communs	37
V. — Les subventions	39
VI. — Les Services industriels et com- merciaux des départements et des communes	48
Le domaine	48
CHAPITRE III. — <i>Les conséquences du déséquilibre entre recettes et dépenses</i>	49
I. — Déséquilibre budgétaire	49
II. — La trésorerie	53
III. — Les avances de trésorerie	55
IV. — Les emprunts	56
V. — Les communes en état de faillite virtuelle	60

DEUXIÈME PARTIE

LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES DE 1931 à 1940

CHAPITRE PREMIER. — <i>Le projet Piétri</i>	66
Section I. — La réforme des dépenses	66
I. — Transfert des dépenses autres que les dépenses d'assistance	67
II. — Les dépenses d'assistance	70
Section II. — La réforme des recettes	75
Taxe foncière	78
Contribution mobilière	78
Patente	79
Fonctionnement du système	80
Taxes accessoires	83
Section III. — La réforme des budgets et des comptes	84

	Pages
CHAPITRE II. — <i>Les projets de réforme qui se sont inspirés des travaux de la Commission de juillet 1936</i>	88
<i>Section I.</i> — La loi du 13 novembre 1936	91
<i>Section II.</i> — Le projet Auriol tendant à compléter la loi du 13 novembre 1936	97
I. — Avant-projet concernant les dépenses	97
II. — Avant-projet concernant la fiscalité	103
<i>Section III.</i> — Le projet Bonnet	109
<i>Section IV.</i> — Le projet Blum	113
<i>Section V.</i> — Le deuxième projet Marchandau	115
<i>Section VI.</i> — Le projet du Comité de Réorganisation Administrative	117
CHAPITRE III. — <i>Les manifestations diverses de l'action gouvernementale depuis 1936</i>	120
I. — <i>Recettes.</i>	
1° Recettes à caractère fiscal	120
2° Subventions	123
3° Bonifications d'intérêt	125
4° Fonds communs	126
5° Revision des contrats de concession ou d'affermage	126
6° Services industriels et commerciaux des départements et des communes. Domaine	127
II. — <i>Dépenses.</i>	
1° Transfert de charges	128
2° Dépenses de personnel	128
3° Voirie	130
4° Travaux	130

	Pages
III. — <i>Assistance.</i>	134
IV. — <i>Réforme concernant la tutelle</i>	134
La Caisse de Crédit aux Départements et aux Com- munes	138
La Caisse des Marchés	138
La Caisse Nationale des Allocations Familiales	139

TROISIÈME PARTIE

LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES DEPUIS 1940

CHAPITRE PREMIER. — <i>Les conséquences de la guerre sur les finances locales</i>	142
I. — Les opérations militaires	142
II. — Les destructions immobilières	142
III. — L'absence de population	143
IV. — L'occupation	144
CHAPITRE II. — <i>Mesures prises en faveur des collec- tivités sinistrées</i>	145
Section I. — Les subventions et les avances ..	145
I. — Les subventions	147
II. — Les avances d'équilibre	150
Section II. — Prise en charge par l'Etat de certaines dépenses	151
CHAPITRE III. — <i>La réforme de la tutelle (loi du 22 décembre 1940)</i>	155
Section I. — Renforcement de la tutelle budgé- taire	155
Section II. — Approbation des emprunts	159
Section III. — Bilan financier. Contexture budgétaire	160

	Pages
CHAPITRE IV. — <i>Réforme des finances locales réalisée par la loi du 14 septembre 1941</i>	166
<i>Section I.</i> — Simplification apportée par la loi du 14 septembre 1941	167
Suppression des fonds communs et de certaines subventions	167
<i>Section II.</i> — Aménagements réalisés par la loi du 14 septembre 1941	171
a) Transfert de charges	172
b) Transfert de recettes	174
c) Création facultative de taxes nouvelles	177
d) Subvention à titre de participation aux dépenses d'intérêt général	180
e) Subvention exceptionnelle de l'article 7	185
<i>Section III.</i> — Le bilan de la réforme	186
CHAPITRE V. — <i>Les textes législatifs et réglementaires divers</i>	188
<i>Section I.</i> — Recettes	188
<i>Section II.</i> — Dépenses	191
I. — Mesures tendant à l'augmentation des dépenses	191
Enseignement	192
Travaux	193
II. — Mesures tendant à alléger les charges des collectivités	200
CONCLUSION	205
BIBLIOGRAPHIE	213
INDEX ALPHABÉTIQUE	215
TABLE DES MATIÈRES	219

ACHEVÉ D'IMPRIMER LE 25 MAI
1942 SUR LES PRESSES
DE L'IMPRIMERIE JEHAN
GAILLON - (EURE)

